جامعة الجزائر
معهد الحقوق والعلوم الإدارية

مظاهر السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية على المؤسسة العامة الإقتصادية

دراسة مقارنة

— 1 —

أطروحة لنيل درجة دكتوراه الدولة في

القانون الإداري

مقدمة من: مختار بوشيبة

المشرف: الأستاذ الدكتور رياض عيسى

الأساتذة أعضاء لجنة المناقشة

------------------------------- رئيسا
------------------------------- مقررا
------------------------------- عضوا
------------------------------- عضوا
------------------------------- عضوا

— 1990 —

مقدمـــــة

لم يعـد موضـوع تدخـل الدولـة للسيطرة على و سائل الانتاج وانشاء قطاع علم اقتصادى ، و اشرافهـا على هـذا القطاع هو مشكلـة هـــذا العصـر ، بعد أن أصبـح ذلك حقيقـة مسلما بهـا لدى معظـم الـدول على تبايـن مذاهبها و اتجاهاتهـا و لـو اختلفت نسبـة هذا التدخـل في أهميتـة و مـداه من نظـام لآخـر ، و انما المشكل الـذى مازال يشغل جل الباحـثين اليـوم و يكثـر حوله جدلهم و اختلافهم ، يكمن في اختيـار الاسلـوب الامثـل و الانجع لادارة هذا القطاع الحيوى الهام من أجـل تلبيـة حاجات المجتمـع و تحقيـق رفاهيتـه وازدهـاره .

و هي مهمـة أضحت من أول مستلـزمات و ظائف الدولـة المعـاصـرة التي لم يعد نشاطهـا محصـورا في مجـرد أوجـه الاستغلال المصبـوغ بمظاهر السيطـرة و اشاعـة الهيبـة ، بل تجـاوزها الى ممارسـة النشـاط الاقتصـادى بواسطـة مـؤسسـات عـامـة أوكلت لها مسـؤولية تأمـين تلبيـة احتياجـات المجتمع التي تـتزايـد يومـا بعـد يـوم .

و تعتـبر الادارة الاقتصاديـة من أعقـد و أخطـر المشكلات التي تواجه دول العالم في و قتنـا الحاضـر ، و من ثمـة صارت الشغـل الشاغل والمسعى الـدائـم لهـذه الدول على اختلاف مذاهبهـا و درجة تطورها ، و أن مـا يستقطـب جهـود المشرعـين و الباحـثين في المجال القـانـونـي و الاقتصـادى و الاجتماعـي الـيـوم هو تحقيـق ادارة اقتصـاديـة فعالـة و ناجحـة لمـؤسسـات القطاع العام ، تجسـد في نفس الوقـت التطبيـق الفعلـي للمبـادئ و الاهـداف و الابعـاد التي من أجلهـا أنشئ هذا القطـاع . و بلدان العالـم الثالـث هي أشـد حاجة مـن غـيرها الى مثل هذه الادارة لانهـا السبيل الوحيـد للقضاء على مظاهـر تخلفهـا و تخليصهـا من تبعيتها للـدول الغنيـة .

لذلك كان على المشرع في هذه الانظمـة مواكبـة تطـور وظيفة الدولـة الاقتصاديـة ، و تحمل مسـؤوليـة وضـع الاطار القانـوني و التنظيمـي المـلائـم والكفيـل بـترجمـة الاهـداف المتوخاة من وراء ذلك الـى واقـع ملمـوس ، وعلى الفقـه أن يسهـم بـدوره بانارة السبيل أمـامـه

بالبحث و التحليل و استخلاص النتائج و اقتراح الحلول بغرض الوصول الى الاسلوب الامثل لادارة مؤسسات القطاع العام الاقتصادى دون الوقوف عند الافراط في تعدد أشكال هذه الادارة لانها لا تمثل غاية في حد ذاتها ، بل هي وسيلة لتحقيق الاهداف التي يصبو اليها كل تنظيم . و قد قيل " لايهم شكل الحكومات و انما أفضلها ادارة أفضلها قاطبة " .

و اذا كانت معظم التطبيقات قد اختارت فكرة المؤسسة العامة الاقتصادية كأداة رئيسية للاضطلاع بتنفيذ السياسة العامة الاقتصادية في اطار الخطة التنموية الشاملة للدولة ، فان مؤسسات البلدان النامية التي تعتبر ظاهرة حديثة نسبيا ، مازالت في هذه المرحلة من تطورها تفتقر الى استقرار أوضاعها و عمق تجربتها و تحديد علاقاتها بمحيطها و بالتالي، فهي تجابه عددا من المشاكل التنظيمية و القانونية والمالية و الفنية ... الى درجة أصبحت بمثابة البؤرة التي تتجمع فيها سلبيات النظامين الرأسمالي و الاشتراكي على حد سواء .

و من أهم أبرز المشاكل التي تعرفها المؤسسة يكمن في الاشكالية التي يطرحها تعدد مظاهر الاشراف الرئاسي و الوصائي عليها وتداخلها عضويا وو ظيفيا الى درجة أصبح يصعب معها تحديد من هو المالك لسلطة اتخاذ قرارات الانتاج و اختيار العلاقات الاقتصادية و التجارية على هذا المستوى من التنظيم ؟ و بالتالي، من هو المسؤول عن انخفاض انتاجية المؤسسة ؟

ان موضوع تحديد طبيعة العلاقات السائدة بين المؤسسات من جهة والهيئات المشرفة عليها من جهة أخرى ، مازال يكتنفه كثير من اللبس و الغموض و مثير للنقاش ، دون أن تتمكن المحاولات التشريعية و الفقهية من حسم الموضوع و الخروج بنظرية موحدة و متكاملة لفكرة الاشراف الوصائي .

و من هنا تبدو لنا أهمية الموضوع الذى أخترنا معالجته في هذه الرسالة ، و المتمثل في عرض و تحليل مظاهر السلطة الرئاسية و الوصاية الادارية على المؤسسة العامة الاقتصادية في النظام الادارى الجزائري المقارن ، بغرض معرفة و توضيح طبيعة العلاقات

السائدة بين مؤسسات القطاع العام الاقتصادى و الهيئات المركزية للدولة و محاولة ايجاد قدر من الضوابط المعيارية التي قد تساهم في اقامة نظام وصائي ثابت و متكامل يحقق نقطة التوازن المنشودة في هذا الشأن، فيخرج هذه المؤسسات من منطقة المد و الجزر التي غالبا ما طبعت علاقات المؤسسة بالهيئات المشرفة عليها بسبب تأرجحها بين النظام الادارى المركزى تارة و النظام الادارى اللامركزى تارة أخرى ، الشيء الذى أضر بالمؤسسة و أعاقها عن تأدية مهامها و وظيفتها على أحسن وجه .

و تندرج محاولتنا في سياق الجهود التي ما فتيء يبذلها المشرع الجزائرى لمنح المؤسسة استقلالا حقيقيا و تحميلها المسؤلية كاملة في اطار اعادة تنظيم الاقتصاد الوطني ،غير أن تشعب موضوع البحث ،و تعدد جوانبه و مفاهيمه القانونية و الادارية و الاقتصادية،بالاضافة الى التغيير المطرد للنصوص المتصلة بمؤسسات القطاع العام الاقتصادى في النظام الادارى الجزائرى ، قد شكلت لنا مصدر صعوبة عند اعداد هذا البحث . و لقد أتبعنا في دراسة موضوع الرسالة خطة بسيطة أملتها طبيعة الموضوع نفسه تتمثل في تقسيمه الى بابين ، قدمنا لهما بباب تمهيدى ،على النحو التالي :

الباب التمهيدى ، و عنوناه ، بماهية المؤسسة العامة الاقتصادية ، و فيه استعرضنا اساليب ادارة القطاع العام الاقتصادى التقليدية منها و الحديثة و أهم المشاكل التي تعرفها المؤسسة المعاصرة في الانظمة المقارنة و النظام الادارى الجزائرى .

أما الباب الاول ، فعنوناه بالسلطة الرئاسية و مظاهرها على الجانبين العضوى و الوظيفي للمؤسسة .

و خصصنا الباب الثاني ، للوصاية الادارية و مظاهرها على المؤسسة العامة الاقتصادية ، و فيه تطرقنا الى مفهوم الوصاية الادارية و بيان أهدافها و تقسيماتها و محاولات تطويرها على الصعيدين الفقهي و التشريعي . و بحثنا مظاهرها على نشاط المؤسسة الجزائرية قبل الاصلاح الجديد المتعلق باستقلالية المؤسسات الاقتصادية ، و تقييم التجربة التي سبقته ، مع تناولنا مدى تحقق استقلالية المؤسسة في ضوء النصوص الجديدة لهذا الاصلاح .

و ختمنا دراستنا باقتراح نظام جديد للوصاية الادارية على المؤسسة العامة الاقتصادية .

الباب التمهيدي:

ماهية المؤسسة العامة الاقتصادية

بـاب تمهـيـدى

مـاهيـة المؤسسـة العامـة الاقتصـاديـة

تمهيـد و تقسـيم : يجمع الباحثون على أن التطور الذى طرأ على وظيفة الدولة ، بسبب عدة عوامل سياسيـة و اقتصادية و اجتماعية ، خلال المراحـل التاريخية المتعاقبـة ، قد أدى الى اتساع نشاطها حتى شمل في وقتنـا الحاضـر مختلف مظاهر الحياة الاجتماعية و الاقتصادية ، و لم يعد في وسـع أي نظام سياسـي اليوم أن يدّعي عدم تدخله و بقاءه بعيدا عن ممارسة النشـاط الاقتصادي بصورة كاملـة أو جزئية ، مباشرة أو غير مباشرة بهـدف تـأمـين اشبـاع الحاجات العامـة للمواطنين في الأمن و الرخـاء (1) .

و بـولوج الدولة الحديثـة المجال الاقتصادى ، تزايدت أعباء هيئتهـا التنفيذيـة المسؤولـة بالدرجة الاولى عن تحقيق سياستها في هذا الميدان و التي أصبح من واجبها ممارسـة هذا النوع من النشاط حتى تلبي و تشبـع الحاجات العامة المتزايدة لجمهور المواطـنين . و نظرا لقصـور و عدم ملائمـة

---

(1) ـ يراجع في هذا الشأن دكتور حماد محمد شطا : تطور وظيفة الدولة الكتاب الاول ، نظرية المرافق العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية بالجزائـر سنـة 1984 ص : 17 و ما بعدها . و يرى أن التطور أدى بالهيئة التنفيذيـة أن تنـتزع جزءا من الوظيفة التقليدية لكل من الهيئتين التشريعية و القضائيـة و " ان الفقه و القضاء قد قبلا بالتطور الذى أصاب اختصاص الهيئتين التشريعية و القضائية و ارتضيا انكماشهما ، و ذهبا مذاهب شتى في التبرير له و لكنهما لـم يقبلا ذلك بالنسبة لما طرأ على الوظيفة التنفيذية بالتوسع في النشاط العـام على حسـاب النشاط الخاص " . أنظر عنده أسباب التدخل ، ص : 37 و 38 من الكتاب الاول .

و كذلك أحمد عباس البديع : تدخل الدولة و مدى اتساع مجالات السلطة العامة ، دار النهضة العربيـة ، القاهرة ، سنة 1971 ص : 143 و ما بعدهـا حيث فصل مبررات التدخل ، و العوامل السياسية و الاجتماعية و الاقتصـاديـة لتـدخل الـدولـة .

ثم محمد بكير خليل : دراسات في السياسة و الحكم ، مكتبة الانجلو المصرية القاهرة ، سنة 1957 . و قد أورد أن الماركيسية هي المسؤولة الاولى عـن اقتران الاقتصاد بالسياسية في العصر الحديث على الاقل من وجهة التطبيـق . و بخصوص درجة تدخل الدولة يقول : " أن بعض النظريات السياسية تـرسـم الحدود التي ينبغي للحكومة عندها أن تتدخل أو لا تتدخل . . . سـنرى أن مثل هذه النظريات تتخبط أو تفلس من أي مدلول ايجابي متى تطورت الحوادث التي مأزق معين ، يملي على الحكومة أن تتخذ موقفا ايجابيا معينا . . . " . راجع ص : 175 ، 327 و ما بعدها ، وأنظر أيضا دكتور لبيب شقير : تاريـخ الفكر الاقتصادى 1956 (حسب المقدمـة) حيث تعرض الى الازمـات =

أساليب ادارة المرافق التقليدية لطبيعة النشاط الاقتصادي ،كان على المشرع أن يبحث عن الاسلوب الاداري الاكثر نجاعة ، والذي يمكن أن يحقق أكثر مردودية ونفعا للمجتمع . وقد انتهى وهو بصدد البحث عن الاسلوب المناسب لادارة القطاع العام الاقتصادي ، الى صورة أو أسلوب " المؤسسة العامة الاقتصادية " أو " المشروع العام " فأصبحت بذلك المؤسسة العامة الاقتصادية هي الادارة الرئيسية والوسيلة السائدة التي تمارس بواسطتها الدولة . ممثلة في هيئتها التنفيذية . وظيفتها الاقتصادية الهادفة الى تحقيق التنمية الاقتصادية السريعة في اطار التخطيط العلمي الشامل . ولاريب أن لجوء المشرع الى اختيار المؤسسة العامة الاقتصادية كأسلوب لادارة القطاع العام الاقتصادي ، لم يكن اختيارا عفويا وليد الصدفة ، بل جاء ذلك نتيجة لتجارب فترة طويلة من الزمن ، مارست الادارة خلالها صورا وأساليب عديدة من أساليب الادارة الاقتصادية ، حتى اهتدت لهذا الاسلوب الذى يعكس احدى مراحل تطور التجربة التي مرت بها الدولة من دولة حارسة الى دولة متدخلة ، فدولة مخططة تمارس مختلف انواع النشاط الاقتصادى (1) .

= الاقتصادية التي أدت الى تدخل الدولة ،ص: 140 ، 164 وكذلك دكتور نزيه محمد الصادق المهدى : الملكية في النظام الاشتراكي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ،ص: 272 وما بعدها ،وأنظر أيضا العميد دوجي مطولة في القانون الدستورى ،ج 2 ،الطبعة الثانية ،ص: 54 .

DUGUIT (léon) Traité de droit constitutionnel Paris 2° Edition I923, Tome II, Page : 54 .

(1) — ويرى الدكتور حما محمد شطا : " لم تعد وظيفة الادارة مقصورة على الاعمال التي تتسم بالسلطة ... بل أصبح مبرر وجودها وأساس شرعيتها ، هو من شأنه تحقيق سعادتهم أيا كان طبيعة النشاط المحقق لهذه السعادة من تقديم خدمة الى انتاج سلعة ، لقد أضحى على الادارة أن تتدخل بالوسيلة المناسبة لتحقيق هذا الهدف" المرجع السابق الكتاب الاول ،ص: 23 ،ويذهب الاستاذ محمد بكير خليل ،" أن التطورات الاقتصادية وما ترتب عليها من قلب في أوضاع المجتمع وأنظمته انتهت الى تغيير كبير في النظرية العامة للدولة ،وطبيعة المهام الملقاة على عاتق الحكومة ، فهي التي اخرجت الحكومة من عزلتها وجبروتها وجعلتها على اتصال مباشر بالجماهير ، وتعاون وثيق بينها وبين الفرد العادى ... ولم تعد الحكومة كما كانت سلطانا جائرا تتبوأ مقعدها في البرج العاجي ... لولا أن للسلطة اعتبارا له وزنه في المحيط الدولي لا نتفت هذه السلطة من الحكومة اطلاقا ، ولكان من العسير علينا أن نصف الحكومة بقولنا أنها صاحبة السلطة ، بعدما اتضح أن هذه السلطة لا وظيفة لها الا خدمة المجتمع . المرجع السابق ،ص: 327 .

لذ لك تزايد عدد المؤسسات العامة الاقتصادية بصفة ملحوظة ، خاصة لدى الانظمة التي تأخذ بالنهج الاشتراكي ، حيث تهيمن الدولة فيها على وسائل الانتاج ، و اتخذت هذا النوع من المؤسسات كوسيلة متبعة لتحقيق الا هداف الاقتصادية و الاجتماعية لديها ، وقد أصبح دور هذه المؤسسات لا يتوقف عند تحقيق الاغراض الاقتصادية فحسب ، بل يهدف أيضا الى بناء العلاقات الاجتماعية و خلق الشروط التي يصبح فيها العمل انسانيا يجعلها مؤسسة للتربية الوطنية .

و لكن المؤسسات العامة الاقتصادية ما زالت تثير في الوقت الراهن ـ كما سنرى ـ الكثير من المشكلات ذات الطبيعة التنظيمية ، و القانونية ، سواء كان ذلك في الانظمة الرأسمالية أو الاشتراكية . و تزداد هذه المشاكل حدة بصورة خاصة في البلاد السائرة في طريق النمو ، بسبب افتقارها الى الاطارات المؤهلة و ضعف التجربة لديها ، بالاضافة الى عدم استقرار أوضاعها . و لعل من أبرز هذه المشكلات ما يتصل بدرجة تبعيتها للادارة المركزية في الدولة أو للشخص المعنوى العام الادارى المنشئ لها (1) ، في اطار ما يسميه بعض الفقه " باللامركزية المصلحية " (2) و منها ما يتعلق بنظامها القانوني ، و طرق ادارتها و تمويلها ، و حسم التنازع فيما بينها و بينها و بين الغير ، و مراقبتها و طبيعة عمالها ... الخ .

فهذه الموضوعات و غيرها محل اختلافات فقهية و قضائية شديدة ، و مما زاد في تباين وجهة النظر حول تحديد مفهوم و اضح للمؤسسة العامة الاقتصادية ، أن المشرع في معظم التطبيقات لم يفصح في الغالب عن موقفه من هذه الموضوعات و القضايا ، بل لم يكن ملزما باتباع أنماط و قوالب و أشكال قانونية معينة و محددة و موحدة لهذا النوع من المؤسسات ، و بيان موقفه من العناصر المكونة لها ، وذلك لاعتبارات نظرية و تطبيقية خاصة به .

---

(1) ـ مثال ذلك أن يعهد المشرع الى الاشخاص الاقليمية (الولاية ـ البلدية) . بانشاء مؤسسات عامة تتمتع بالشخصية القانونية ، تمارس نشاطها في النطاق الاقليمي التابع للشخص المحلي الذى يخضع لوصايتها الادارية و هو ما يمكن تسميته باللامركزية في الوصاية ، كما سنشرح ذلك في ما بعد . و يرتبون عن الاعتراف لها بالشخصية القانونية العامة ، نفس النتائج التي يرتبونها للشخص الادارى الاقليمي في اطار النظام الادارى اللا مركزى . بينما لا يعترف لها البعض الاخر بهذه الصفة و لا يرتبون على الاعتراف لها بالشخصية القانونية نفس النتائج .

(2) ـ أنظر د . سليمان محمد الطماوى : مبادئ القانون الادارى ، دار الفكر العربي ، الكتاب الاول ، سنة 1973 ، ص : 78 و ما بعدها ، وأنظر =

انتهى غالبية شراح القانون الادارى الى اعتبار موضوع المؤسسة العامة " من موضوعات القانون الادارى شديدة التعقيد ، وقد بالغوا في حذرهم و تخوفهم الى درجة التشاؤم ، فحولها الى " فكرة غامضة معتمة تبعث على الحيرة و التردد ،" بل الى " أزمة قانونية تكمن في تعريفها و نظامها القانوني على السواء " (1) .

و الحقيقة أن حداثة ظهور المؤسسة العامة نسبيا ، و خاصة ذات الطابع الاقتصادى منها ، قد أثار تخوفا فقهيا كبيرا في البداية ، نظرا لما أحدثته من تغيير في المفاهيم القانونية التقليدية التي كانت تحكم و تنظم الا دارة العامة بالدولة . و يكفي أن نسجل هنا ما قاله الاستاذ BRIAN CHAPMAN الذى اختير مقررا عاما لموضوع " نقل السلطة الى بعض الهيئات المستقلة " بالمائدة المستديرة التي نظمها المعهد الدولي للعلوم الادارية المنعقدة بمدينة " ليبج "، ببلجيكا ، من 27 جوان الى 03 جويلية 1958 ، حول انتشار فكرة اللا مركزية المصلحية في جميع الدول ، لدرجة رأى انها قد تهدد سلطات الدولة . فقد جاء في تعليقه بهذا الخصوص " أننا نستطيع أن نخرج من المناقشات بنتيجة مؤكدة ، و هي أن انتقال السلطة الى هيئات مستقلة قد غدت ظاهرة شاملة المدى ، بالغة العمق ، لدرجة يحق لنا أن نتساءل عما اذا كنا نتجه مرة ثانية الى ظاهرة الاقطاع أو الفيدرالية الادارية (2) .

و في ضوء هذه الافكار العامة ، يمكننا أن نقسم موضوع هذا الباب التمهيدى الى فصلين :

الفصل الاول : نتناول فيه بالدراسة أساليب ادارة القطاع العام الاقتصادى سواء التقليدية منها أو الحديثة ، بالاضافة الى التعرض لنشأة و تطور أساليب ادارة القطاع العام الاقتصادى في الجزائر .

الفصل الثاني : نخصصه لتعريف المؤسسة العامة الاقتصادية ، و تحليل أهم مقوماتها و عناصرها ، مع الاشارة الى أهم مشاكلها المعاصرة .

---

* د . حماد محمد شطا تطور وظيفة الدولة ، الكتاب الثاني ، نظرية المؤسسات العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، سنة 1982 ، ص 72 ، حيث شرح الاختلاف بينها و بين اللامركزية الاقليمية .

(1) ـ د . سعد العلوش : نظرية المؤسسة العامة و تطبيقاتها في التشريع العراقي ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، سنة 1968 ، المقدمة ، و تعتبر المؤسسة العامة فكرة تفرضها الضرورات العملية و تمليها الاعتبارات السياسية .

(2) ـ الاستاذ محمد على رشدى : صلة مصر بالمعهد الدولي للعلوم الادارية مقاله المنشور بمجلة العلوم الادارية ، العدد الاول ، القاهرة ، 1959 ، ص 29 . و مما أورده أن المقرر سلم أخيرا بأن الظاهرة تتكرر و قد يختلف مداها من دولة الى أخرى ، وان اصدار حكما قاطعا عليها يعتبر سابقا للاوان ، هذا وقد =

الفصل الاول

أساليب ادارة القطاع العام الاقتصادى ومدى تطورها في الجزائر

تمهيد وتقسيم : كان نشاط الدولة ينحصر في بعض المرافق العامة الادارية التقليدية (الامن ، الدفاع ، القضاء) ، وينظر الى ممارستها لبعض أوجه الانشطة الاقتصادية البسيطة على أنه استثناء ، بل خروجا عن الاصل العام . ولم يكن يتبع في ادارة هذه الانشطة سوى أساليب الادارة العامة المعروفة، ومع توسع وظيفتها الاقتصادية تدريجيا ، بالاضافة الى ما طرأ على المفهوم التقليدى لفكرة المرفق العام من تغيير ، حيث أصبح في مفهومه الشكلي والموضوعي أو المادى "كل نشاط تتولاه الادارة بنفسها ، أو يتولاه فرد عادى تحت توجيه الادارة ورقابتها ، واشرافها بقصد اشباع حاجة عامة للجمهور" (1) .

ونتيجة لهذا المفهوم الموسع للمرفق العام الذى صار يشمل نشاط الادارة ذات الطابع الاقتصادى ، ظهر ما اصطلح على تسميته عند فقهاء القانون الادارى " بالمرافق العامة الاقتصادية الاكثر ملاءمة وتوافقا مع طبيعة نشاط هذه المرافق الجديدة . لذلك تطورت أساليب ادارة القطاع العام الاقتصادى في كل دولة وتنوعت طبقا للاوضاع القانونية والاقتصادية والاجتماعية والفنية التي يتخذها نشاط المرفق . ولكن يمكن رد جميع هذه الاساليب والصور ، الى شكل رئيسي واحد هو شكل " المؤسسة العامة الاقتصادية أو" المشروع العام " (2) .

وعليه نقوم بتقسيم موضوع هذا الفصل الى مبحثين ، نتعرض في المبحث الاول الى طرق أو أساليب ادارة القطاع العام الاقتصادى التقليدية منها والحديثة ثم نعطي في المبحث الثاني نبذة تاريخية عن نشأة ومدى تطور القطاع العام الاقتصادى في الجزائر .

= تقرر الاستمرار في دراسة هذا الموضوع لاجلاء ما غمض في اجتماع المؤتمر الحادى عشر سنة 1959 ، وننبه أن الموضوع كان قد اثير في المائدة المستديرة المنعقدة بمدينة أوباتيا يوغسلافيا ما بين 20 و 25 جوان سنة 1957 .

(1) د . طعيمة الجرف، القانون الادارى ،مكتبة القاهرة الحديثة، 1970 ص 242 ، راجع شرحه لعناصر هذا التعريف (المشروع، اشباع الحاجة العامة للجمهور ، الخضوع للحكام) ، ثم انواع المرافق العامة وطرق ادارتها ص 253 . 261

(2) ـ يميل فقهاء القانون الادارى الى استعمال اصطلاح " المؤسسة العامة" =

المبحث الاول : أساليب ادارة القطاع العام الاقتصادى

نعني بأساليب ادارة القطاع العام الاقتصادى هنا ، كل الطرق و الصور و الاشكال التنظيمية التي لجأت اليها الادارة أو استخدمتها لتسيير نشاطها الاقتصادى التقليدى منه و الحديث . و هي التي يطلق عليهما فقهاء القانون الادارى عادة " طرق ادارة المرافق العامة " مثل طريقة الاستغلال الاقتصادى المباشر و نظام الالتزام ، و مشروعات الاقتصاد المختلطة ثم المؤسسات العامة الاقتصادية أو المشروعات العامة . لذلك سنعرض هذه الاساليب و الاشكال بايجاز في مطلبين ، نشرح في المطلب الاول الاساليب التقليدية ، و نتناول في المطلب الثاني الاساليب الحديثة .

المطلب الاول : الاساليب التقليدية

لقد مارست الدولة منذ القديم بعض أوجه الاستغلال الاقتصادى ، وكانت تلجأ لممارسة هذه الاستغلال الى عدة أساليب و أشكال مختلفة ، المباشرة منها أو غير المباشرة ، لكن الشيء المميز لاساليب ادارة النشاط الاقتصادى العام قديما ، هو شدة صلتها بالمرافق العامة التقليدية ذات الطابع الادارى في الدولة الى درجة يصعب معها التمييز بين هيئات الادارة التي تمارس نشاطها اداريا بحتا ، و الهيئات التي يعهد اليها بممارسة النشاط ذات الطابع الاقتصادى ، نظرا لاندماجهما و تطابقهما غالبا في الشكل والمضمون كما سوف نلمس ذلك فيما بعد . و لهذا يحق لنا أن نطلق على أساليب ادارة النشاط الاقتصادى العام القديمة " الاساليب المرفقية " .

و في ضوء ذلك يمكننا أن نعرض بالدراسة الى أنماط ادارة النشاط الاقتصادى القديمة في ثلاثة فروع تبعا لتطورها من الادارة المباشرة الى الادارة المختلطة ثم الادارة عن طريق هيئات أو مؤسسات تتمتع بقدر من الاستقلال عن الادارة المركزية للدولة .

الفرع الاول : الاستغلال المباشر

عرفت الدولة منذ القديم ممارسة بعض مظاهر الاستغلال العام الاقتصادى في صورته البسيطة حيث كان " مندمجا بوظائف السلطة العامة الادارية

= الاقتصادية قياسا لها بالمؤسسة العامة الادارية و المهنية (التقليدية تأسيسا على الاختلاف في موضوع النشاط الذى تمارسه كل مؤسسة عامة . بينما يستعمل كتاب الاقتصاد و بعض فقهاء القانون الادارى و كتاب الادارة العامة المحدثين اصطلاح " المشروع العام " . متأثرين في ذلك بفكرة المشروع الخاص الاقتصادى لما يحمله هذا التعبير من معنى المخاطرة وروح المغامرة ، و الرغبة في الربح مما يتوافق مع فكرة المشروع في اللغة الاقتصادية .راجع د . رفعت المحجوب الاقتصاد السياسي ، الجزء الاول ، دار النهضة العربية ، القاهرة سنة 1968 ج 2 ص : 536 .

التقليدية الاخرى ، وبذلك يكون " الاتجاه الى الاستغلال العام و هو الهدف الجوهري من المؤسسة العامة — ليس شيئا مبتكرا في العصر الحديث ، فقد ذكر لنا التاريخ أن الفراعنة كانوا يستغلون مصانع الزيوت ، وأن الرومان كانوا يستغلون المصانع الحربية ، وان ملوك فرنسا كانوا يملكون — باعتبارهم ملوكا — مصانع التحف و الفنون (1) ، كما أن اثينا كانت تمتلك مناجم الفضة في " لوريوم " ، و تحصل منها على أرباح كثيرة ، مما أدى بالبعض الى وصفها بأول مثال للصناعة التي تمتلكها الدولة (2) . و ان بيت المال في النظام الادارى الاسلامي كانت بالاضافة الى دورها المالي ، تمول مشروعات ذات طابع اقتصادى ، خدمة للاغراض العامة مثل ري الانهار و اصلاح مجاريها و حفر الترع للزراعة وغيرها (3) . و لا يزال نظام الاستغلال المباشر أو نظام المصالح الحكومية ، هو الشكل السائد لدى كل الدول لادارة المشروعات الانتاجية القديمة التي أنشأتها الحكومة ، و فضلت أن تديرها بنفسها ، سواء قبل أو حتى بعد ظهور الاشكال البديلة ، و مثال هذه المشروعات : مصالح البريد و التلغراف ، و السكك الحديدية ، و المشروعات الانتاجية المنشأة بواسطة الحكومات بهدف الحصول على الايرادات العامة أو التحكم في استهلاك منتوجاتها ، كاحتكارات الدخان و الكبريت في بعض الدول (4) .

و هذا الاسلوب من أساليب ادارة المرافق العامة ، لا يستهدف كأصل عام ، تحقيق الربح ، و انما غايته تحقيق المصلحة العامة المرتبطة بالمرفق تلجأ اليها الادارة غالبا في النشاطات ذات الطبيعة الاداريةأو الثقافية وحتى الاقتصادية في مجال المواصلات و النقل ، كما ذكرنا ، و صناعة التبغ و المطابع الوطنية ، و المسارح و صناعة السنما ، و الاشغال العامة ... الخ و ذلك ، اما لان هذه المرافق غير مربحة ، فلا يقبل عليها الافراد و اما لان الدولة ترى من الخطورة أن يتولى الافراد ادارة هذه المرافق .

---

(1) — محمد على شتا : التنظيم و الادارة في القطاع العام ، مكتبة عين شمس ، دار الجيل للطباعة ، 1973 ص : 7 (المقدمة) .

(2) — د . أحمد عباس البديع : المرجع السابق ، ص : 27 وما بعدها ثم ص : 198 .

(3) — س ، أ ، ق حسين : الادارة العربية ، ترجمة د . ابراهيم أحمد العدوى ؛ دار الثقافة بمصر ، ص : 101 .

(4) — د . سليمان محمد الطماوى : مبادئ القانون الادارى ، الكتاب الثاني ، المرجع السابق ، ص : 62 .

وبذلك تتميز طريقة الاستغلال المباشر بممارسة الدولة نفسها ممثلة في ادارتها العامة ومصالحها ، وبادارة المرفق العام بواسطة أموالها وموظفيها وحتى مسؤليتها ، مستخدمة في ذلك امتيازات السلطة العامة أو وسائل القانون العام . ويرتب الفقه على ذلك مجموعة من النتائج القانونية مستقلة عن الادارة ، ومن الناحية التنظيمية تعتبر تابعة للسلطة المركزية أو لاحدى السلطات المحلية التي تقع في نطاقها . أما من الناحية المالية فان أموالها تعتبر أموالا عامة ، ويتبع في تمويلها قواعد المالية العامة في الدولة وفي مقدمتها قوانين ربط الميزانية العامة (1) .

ونظرا للانتقادات التي واجهها هذا الاسلوب ، والمتمثلة في أن اختلاط الميزانية المخصصة للنشاط بميزانية السلطة العامة التي تتولاه ، يؤدى الى صعوبة تقدير حالته المالية ، وبالتالي تصعب مراقبته ، كما أن خضوعه للاجراءات الادارية تحرمه من مزايا الادارة التجارية .

كما أن تأثر هذا الاسلوب من الادارة بالمؤثرات السياسية يزيد كلفة للانتاج اذ قد تلجأ الحكومة الى رفع أجور العال أو الى التوسع في تشغيلهم لاسباب سياسية (2) .

ولهذا اتجه المشرع الى منح بعض المرافق المدارة بطريقة الاستغلال المباشر ، قدرا من الاستقلال المالي (القانوني ، فزودها بالشخصية المعنوية مع كل ما يتضمن عن ذلك من أثار قانونية ، ويطلق عليه في مثل هذه الحالة أسلوب " الاستغلال المباشر المستقل " . ويذكرون عادة بهذا الصدد في فرنسا "ريجي النقل الباريسي La régie autonome des transports parisiens الذى يتمتع باستقلال كبير . كما أن ريجي رينو la régie renault فيها يعد من المؤسسات المؤممة التي حافظت على استقلالها كشركة حكومية فرنسية تخضع للنظام السائد المعمول به بالنسبة لهذا النوع من الشركات (3) . ويلاحظ أخيرا أن أسلوب الاستغلال المباشر ليس قاصرا على الدولة وحدها ، بل اجاز المشرع للهيئات الادارية المحلية أن تستغل بعض المرافق العامة الاقتصادية ، حماية للمنتفعين بها . ولهذا

---

(1) _ يراجع في ذلك ، د . سليمان محمد الطماوى : مبادئ القانون الادارى ، المرجع السابق ، ص : 62 ، ثم د . طعيمة الجرف : القانون الادارى ، المرجع السابق ، ص : 262 .

(2) _ د . رفعت المحجوب : الاقتصاد السياسي ، الجزء الاول 1962، ص: 571 .

(3) _ أنظر الهامش 251 DENISE FLOUZAT : économie contemporaine 4:E.P.U.F P25 .

انتشرت هذه الطريقة على المستوى المحلي (الولاية ، البلدية) خاصة في فرنسا ، حيث أعتبر ذلك نزعة لاشتراكية محلية ، واصطلح على تسميتها بالاشتراكية البلدية " . وهو ما يسمح به أيضا المشرع الجزائري للولايات والبلديات حيث أجاز لها انشاء الاستغلال المباشرة العمومية بواسطة المؤسسات البلدية المشتركة (1) .

الفرع الثاني : الادارة المختلطة

يشكل أسلوب الادارة المشتركة لممارسة النشاط الاقتصادي احدى مراحل تطور أساليب ممارسة الدولة لوظيفتها الاقتصادية ، التي اخذت تتسع تدريجيا مما ألزمها البحث عن أساليب بديلة تكون أكثر مرونة وملاءمة لموضوع النشاط وأغراضه . لهذا لجأت الى أسلوب الادارة المشتركة مع الغير من الخواص في صورتين تقليديتين ، عرفت الاولى ، بطريقة "الاستغلال غير المباشر أو مشاطرة الاستغلال " . والثانية ، طريقة " الامتياز أو امتياز المرافق العامة " .

أولا : مشاطرة الاستغلال

وتتمثل هذه الطريقة في قيام السلطة العامة بتقديم رأس المال الى شخص طبيعي أو معنوي (فرد ، أو شركة) ، ليدير النشاط أو المشروع وتقرر منحه جزءا من أرباح المشروع . يحسب عادة على أساس الارباح أو الايرادات أو الوفورات التي يحققها .

ويلاحظ بهذا الصدد أن السلطة العامة هي التي تقوم في حالة مشاطرة الاستغلال بدور المنظم ، فالشخص العام هو نفسه الذي يدير مرفق النشاط ويتحمل مخاطره ، لهذا يرى البعض أن الغاية التي ترمي اليها السلطة العامة من وراء هذا الاسلوب ، هي ادخال الباعث الشخصي في المشروع العام ، لكن لما كانت قيمة هذا النوع من الاساليب تتوقف على طريقة تحديد الجعل الذي تعطي للمدير ، فان هذا الاخير كثيرا ما يضر بالمصلحة العامة ، فهو يعمل على زيادة كسب المشروع رغبة منه في زيادة الجعل المخصص له (2) .

---

(1) _ أنظر في ذلك الامر رقم 69_38 سنة 1969 المتضمن قانون الولاية وكذلك الامر رقم 67_24 المؤرخ في 18 يناير سنة 1967 م 212 الى 218 أو القانون المعدل له رقم 81_09 المؤرخ في 4 يوليو سنة 1981 الذي يعدل ويتم الامر المتضمن القانون البلدي حيث استبدل بعبارة" نقابة البلديات" عبارة " مؤسسة بلدية مشتركة م 2" .

(2) _ د . رفعت المحجوب : المرجع السابق ، ص 568، حيث يرى أن أهمية هذا النوع من المشروعات برزت منذ نصف قرن .

ثانيا : التزام المرفق العام

يمثل أسلوب الالتزام احدى صور الادارة المختلطة التقليدية ، التي لجأت اليها السلطة العامة لتمارس عن طريقها نشاطها الاقتصادى ، و يطلق عليه "التزام المرافق العامة " و أحيانا " امتياز المرافق العامة " و هو "عبارة عن عقد ادارى يتعهد أحد الافراد أو الشركات بتكليف من الدولة أو احدى الهيئات الادارية الاخرى ، و طبقا للشروط التي توضع له بالقيام على نفقاته و تحت مسؤوليته باداء خدمة عامة للجمهور ، مقابل التصريح له باستغلال المشروع لمدة محددة من الزمن ، و استيلائه على الارباح التي تأخذ عادة صورة الاذن للملتزم بتحصيل رسوم من المنتفعين (1) .

و بتحليل هذا التعريف يتبين لنا أن التزام المرفق العام هو عقد ادارى من طبيعة خاصة (2) ، أطرافه الدولة أو أحد الاشخاص الادارية العامة من جهة ، و أحد الافراد أو الشركات الخواص من جهة ثانية . و قد يجيز المشرع في بعض من الحالات أن يكون صاحب الالتزام من أشخاص القانون العام ، مثل ذلك المؤسسات العامة المنشأة في فرنسا ، لادارة بعض المشروعات المؤممة (كهرباء وغاز فرنسا) . بل يمكن أن يمنح الامتياز الى الهيئات المحلية ، من ذلك أن المشرع الجزائري منح امتيازا للبلديات لتسيير قاعات السنما ، و الاملاك السياحية (3) .

أما من حيث موضوع عقد الالتزام ، فانه ينصب غالبا على استغلال مشروع أو مرفق عام ذات طبيعة اقتصادية ، يحقق نفعا للجمهور طبقا للشروط المدرجة في كراس الشروط التي يجب أن تبين كيفية اداء و تقديم الخدمات للمنتفعين ، ثم تحديد ثمن البيع و التعويضات التي تدفع من طرف الملتزم . و يميز الفقه بين الشروط اللائحية التي تعدها الادارة بمفردها ، و هي تتعلق بتنظيم و تسيير المرفق و المدرجة بكراس الشروط ، و التي يمكن أن تعد لها

---

(1) — د . طعيمة الجرف : القانون الادارى مرجع سابق ، ص : 270 و يرى أنه عقد ادارى من نوع خاص . ص : 271 .

(2) — لهذا يدرس عقد التزام المرافق العامة ضمن نظرية العقود الادارية و يدرس أيضا كأسلوب من أساليب ادارة المرفق العام .

(3) — راجع المراسيم الصادرة على التوالي في 17 مارس 1967 و في 25 أفريل 1967 ، و في 24 أوت 1967 و يرى الدكتور محمد مصطفى أن هذه لا تعتبر امتيازات بمعنى الكلمة ، اذ أن أساس الامتياز هو اتفاق بين السلطة المانحة و صاحب الامتياز . أما في حالتنا هنا فان الشخص صاحب الامتياز (البلدية) لم يناقش شروط العقد ، بل و لا يرتبط بأى عقد على الاطلاق . المشروعات العامة ، محاضرات ألقيت على طلبة كلية الحقوق بجامعة الجزائر السنة الجامعية 1972 / 1973 ، (مطبوعة على الستنسل) ، ص : 42 .

بمفردها أيضا دون موافقة صاحب الامتياز ، الذى يمكن له في هذه الحالة أن يطلب تعويضا تطبيقا لنظرية أفعال الامير ، وبين الشروط التعاقدية ، وهي التي يتضمنها العقد ، كالشروط المالية التي تضمن فوائد مالية لصاحب الامتياز وفي هذه الحالة لا يجوز للادارة أن تعد لها دون موافقته . كما يميز الفقه أيضا بين امتياز المرافق العامة و امتياز الاعمال العامة ،" ووجه الشبه بينهما ان كلاهما ينصب دائما على مرفق عام . ولكن صاحب امتياز الاعمال العامة لا يلتزم فقط بتسيير المرفق ، كما هو الشأن بالنسبة لصاحب امتياز المرفق العام ، بل يلتزم شخصيا ومقدما وعلى حسابه الخاص القيام بالاعمال لسير هذا المرفق . ولهذا فان هذا النوع من الامتيازات غالبا ما يمنح لمدة طويلة ، ومن أمثلته امتيازات سكة الحديد ، اترامواي ، المترو واستخراج البترول . ومثال التزامات المرافق العامة التي لا تتضمن أعمالا عامة ، شبه الاتوبيس (1) .

ومن أهم حقوق و التزامات أطراف عقد التزام المرفق العام هي : تحمل الملتزم نفقات المشروع و أخطاره المالية ، و الالتزام بالقواعد التي حددها دفتر الشروط ، و احترام المبادئ التي تحكم كافة المرافق العامة وهي تأمين الاستمرارية و احترام مبدأ المساواة بين المنتفعين بخدمات المرفق ثم تحديل نظام المرفق من أجل ملاءمة المصلحة العامة . وفي مقابل ذلك يتقاضى الملتزم عوضا في شكل رسوم يحصلها من المنتفعين تحدد سلفا في جداول التعريفة التي ينص عليها العقد أو في قائمة الشروط و الالتزامات الملحقة به . كما يخول الملتزم أن يحل محل الادارة في استعمال امتيازات السلطة العامة في علاقاته بالافراد ، كنزع الملكية للمنفعة العامة و شغل الدومين العام و الاحتكار أحيانا و حق تحصيل الرسوم من المنتفعين . ومن حقه أن يتمسك بمبدأ التوازن المالي للعقد ، وعندما تضيف السلطة مانحة الالتزام عليه أعباء جديدة ، يطلب التعويض تطبيقا لنظرية " فعل الامير" ولا يمكنه أن يتحلل من التزاماته الا بمقتضى نظريتي " الظروف الطارئة و القوة القاهرة " المعروفتين في العقود الادارية . وفي مقابل ذلك تلتزم السلطة مانحة الالتزام بمقتضى العقد ، أن تضع تحت تصرف الملتزم مجموعة الوسائل المادية ، والقانونية الضرورية لتسيير المرفق ، باستعمال وسائل السلطة العامة التي تصل الى حد الاستيلاء على الاموال الخاصة للنفع العام و القيام بأعمال البوليس لضبط المخالفات ، بل الى الغاء كل منافسة لصاحب الامتياز اذا كان يتمتع باحتكار ، أو على الاقل عدم تسهيلها .

---

(1) — د . محمد مصطفى ، المرجع السابق ، الصفحة : 41 . ثم راجع حول الموضوع ، أحمد محيو محاضرات في المؤسسات الادارية ، ترجمة محمد عرب صاصيلا ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ط3 / 1979 ، ص 440 .

وتملك السلطة مانحة الالتزام أولا : حق الرقابة على الملتزم في ادارته للمرفق العام ، ويعتبر هذا الحق من حقوق السلطة العامة بحكم أنها مسؤولية عن حسن سير المرفق العام ، ومن ثم فان الادارة مانحة الالتزام لا تملك أن تتنازل عنه كله أو بعضه ، وذلك فهي ليست في حاجة الى اثبات حقها في شأنه بموجب النص عليه صراحة في العقد .

غير أن دفاتر الشروط الخاصة بالتزامات المرافق العامة غالبا ما تنظم هذا الحق ، ولكن أمثال هذه النصوص لا تعتبر نصوصا تعاقدية ، ولكنها نصوص لائحية " (1) .

كما تملك السلطة المانحة للالتزام ثانيا : حق تعديل نظام المرفق من أجل ملاءمته للمصلحة العامة ، ويتقيد صاحب الامتياز بهذه التعديلات والملاحظ هنا أن رقابة السلطة المانحة الالتزام ، تشمل الجوانب المالية والادارية للمشروع المدار بواسطة الملتزم ، لانها مسؤولة عن حسن سيره أمام الرأي العام والمنتفعين حتى وان كانت لا تديره مباشرة .

ولا بد من التذكير أن الالتزام ذو طابع شخصي ، فيجب على الملتزم أن يدير المرفق بنفسه ، ولا يستطيع أن يتنازل عنه لشخص أخر دون اذن من الادارة ، لان اختيار الملتزم يراعى فيه اعتبارات شخصية معينة ، وللجهة مانحة الالتزام أن تترخص في حق استرداد المرفق ، بشرائه من الملتزم قبل نهاية المدة المقررة لعقد الالتزام ، واذا قدرت أن طريقة الالتزام لم تعد تتفق مع المصلحة العامة التي أنشىء من أجلها المرفق ، وتعويض الملتزم عما يصيبه من أضرار ، هذا بالاضافة الى أسباب أخرى ، كما لو ارتكب الملتزم خطأ جسميا . وفي هذه الحالة أو عندما لا يحترم صاحب الامتياز التزاماته السابقة . فان الادارة ان توقع عليه جزاءات ، من بينها دفع الغرامات والوضع تحت الحراسة بدون رقابة القضاء . ولكنها باستطاعتها اللجوء اليه للمطالبة بفسخ العقد دون تعويض صاحب الامتياز . أما القضاء المختص بالفصل في المنازعات الناشئة عن عقد الالتزام ، فان بعضها تحكمه قواعد القانون العام ، وبالتالي يختص بها القضاء الاداري ، مثل المنازعات التي تقع بين السلطة مانحة الامتياز والملتزم . بينما تخضع المنازعات الناشئة بين صاحب الامتياز والعملاء أو المنتفعين الى قواعد القانون الخاص ، وبالتالي

---

(1) د . طعيمة الجرف ، القانون الاداري ، مرجع سابق ص : 271 — 282 .

يختص بها القضــــاء العــادى (1) .

ويذهب د . محمد مصطفى الى أن "فكرة الالتزام تقــوم على فكرتــين متناقضتــــين :

الاولـــى : تعني أن الالتزام يجب أن يعمل في اطار المصلحة العامـــة وتحت رقابــة السلطــة العامــة .

أما الثانيــة : فتقــوم على ضرورة تحقيق الحد الاقصى من الربح الممكــن بواسطة المشروع الرأسمالي ، وهي بهذا تبعد عن الدولة شبه التدخــل في الحياة الاقتصادية للافراد . باختصار فان مبدأ التوفيق بين المصلحة العامة للدولة والمصلحة الخاصة للافراد تسيطــر على نظام الالتزام" (2) .

وانتهى البعض بأنها طريقة رأسمالية في الادارة لاتزدهر في النظــام الاشتراكي (3) ، واذا كان نظام الالتزام في تقهقر فان امتياز الاعمال العامة في ازدياد ، بسبب لجوء الهيئات المحلية اليه حاليا أكثر من السلطة المركزية ، كما أصبح في الامكان أن يكون صاحب الامتياز من أشخاص القانون العـــام :

وفي الجزائر فقد ألغيت الامتيازات الاجنبية بصورة نهائية ، بمقتضى الاوامر التي صدرت يوم 21 أفريل 1971 والمتعلقة بتأميم المحروقات ، حيث حددت الاطار الذى يجب أن يمارس فيه الشركات الاجنبية نشاطها في ميدان البحث عن الوقود السائل واستغلاله (4) : فبموجب الامر رقم 71—22 فـانـــه لا يمكن لأى شخص طبيعي أو معنوى ، أجنبي يرغب في ممارسة نشاط ما فــي ميــدان البحث عن الوقود السائل واستغلاله في الجزائر الا بالاشتراك مـــع الشركة الوطنيـــة " سوناطراك " لم / 1 هذا ويمكن أن تأخذ هذه المشاركة صفة شركة تجارية أو صفة شركة مساهمة . ومهما كان الشكل المتخذ فان نسبة مساهمة الشركة الوطنية "سوناطراك" يجب أن تكون 51٪ على الاقـــل (م / 3) (5) .

---

(1) — د . محمد مصطفى : محاضراته السابقة ، ص : 43 وما بعدهـا وكذلك د . طعيمة الجرف : المرجع السابق ، ص : 272 وما بعدهـا . وأنظر د . رفعت المحجوب : المرجع السابق ، ص : 567 ومابعدهــا وكذلك زهدى يكن : التنظيم الادارى ، دار الثقافة ، بيروت (سنة الطبــع غــير معروفة) ص : 328 ، وما بعدها .

(2) — د . محمد مصطفى : محاضراته السابقة ، ص : 42 .

(3) — د . سليمان محمد الطماوى : مبادئ القانون الادارى ، الكتاب الثاني ص : 121 المرجع السابق .

(4) — أنظر الاوامر رقم 71—8 حتى 71—11 ، المنشورة بالجريدة الرسميــة في 03 أفريل 1971 عدد 30 ص : 425 ومابعدهــا .

(5) — د . محمد مصطفى : أضواء على بعض الجوانب القانونية في تأميم=

الفرع الثالث : الادارة المستقلة

انتهى المشرع ، وهو بصدد البحث عن الاسلوب الناجع و الملائم لادارة مظاهر النشاط العام ، بعد مرحلتين أساليب الادارة المباشرة و الادارة المختلطة ، الى أسلوب الادارة المستقلة لادارة مظاهر النشاط العام ، في المجالات الادارية و المهنية وحتى الاقتصادية . وقد اتخذ هذا الاسلوب في التطبيق صورا و أشكالا عديدة ، و تسميات و اصطلاحات تختلف باختلاف الاوضاع الخاصة بكل نظام ، و الخلفيات التاريخية ، و السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية لكل بلد (1) .

= صناعة البترول ، المجلة الجزائرية للعلوم القضائية الاقتصادية و السياسية رقم 3 سبتمبر 1972 ص : 64 .

(1) _ نذكر هنا أن الادارة العامة تطلق على تقسيماتها الوظيفية الادارية تعابير : وزارة ، مديرية ، مصلحة ، مكتب ، فرع ، قسم ... وذلك حسب تقسيمها و توزيعها للوظائف لكل ادارة . وقد مر بنا أن فرنسا أطلقت على أساليب ادارة النشاطات التقليدية للمرافق العامة Services publiques في حالة الاستغلال المباشر Exploitation directe تعبير La régie و الاستغلال غير المباشر أحيانا بتعبير Régie autonome . وكذلك تعبير الامتياز أو التزام المرافق العامة Concessions des services publiques . ثم انتهى المشرع الى اطلاق عدة تسميات أو اصطلاحات على أشكال أخرى من أوجه النشاط العام ، ذات طابع ادارى أو ثقافي أو مهني وحتى اقتصادى و مالي ، سواء كانت هذه الاشكال مشخصة ، مثل منظمة أو هيئة organisme Organisation ، معهد Institut . ديوان Office وكالة Agence ، صندوق Caisse ، مصرف Banque و قد يطلق عليها جميعا اصطلاح (مؤسسة عامة Etablissement publique) و Institution يعترف لبعضها بالشخصية المعنوية ، وذمة مالية مستقلة عن ميزانية الدولة ، وقدرا من الاستقلال الادارى ، بينما لا يتمتع بعضها الاخر بهذه الميزة . وقد تأثر المشرع في البداية بالنسبة للمؤسسات العامة التي منحها الشخصية المعنوية بأشكال المؤسسات الخاصة ذات النفع العام Etablissement privé d'utilité publique في غضون القرن السابع عشر و الثامن عشر . ثم أخذ يتقبس الاشكال المعروفة في ادارة القطاع الاقتصادى الخاص . فأستعمل أو أبقى على اصطلاح الشركة La Compagnie, Société المشروع Entreprise ، كمؤسسة عامة اقتصادية أو مشروعات عامة تمتلكها الدولة بمفردها . و في حالة مشاركتها مع الغير أطلق عليها تعبير الشركات المختلطة ، Societés mixtes أو المشروعات المختلطة Entreprises mixtes . و هنا يجدر التنبيه الى نقطتين : الاولى : أن المشرع يسعى دائما الى اقتباس الاساليب المتبعة في ادارة القطاع الخاص ، أما الثانية : فان تعدد الاشكال و التسميات لادارة أوجه النشاط العام ، لا يترتب عليها أى اثر قانوني كأصل عام ، الا في الحالة التي يعترف لها المشرع بالشخصية المعنوية ، حيث يترتب عنها وجود ذمة مالية خاصة بها مستقلة عن ميزانية الدولة ، فتتمتع بقدر من الاستقلال في ادارة أمورها ، تمتعها بامتيازات السلطة العامة ... مع خضوعها لرقابة الدولة ووصايتها . و لا يهم بعد ذلك أن كانت تتخذ شكل ديوان أو وكالة أو مشروع ... أنظر بهذا الصدد ، د . سعيد العلوش ، نظرية المؤسسة =

وقد جرى الفقه على تسمية هذه الاشكال " بالمؤسسات العامة "، ترجمة للمصطلح الفرنسي Les établissements publiques . ويطلق عليها د . طعيمة الجرف اصطلاح " المنشأة العامة " (1) .

ويعزى معظم الفقه ظهور فكرة المؤسسة العامة ، الى تلك الهيئات التي أنشأتها السلطة العامة في فرنسا ، خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر لتقوم بأداء بعض الخدمات العامة في مجالات التعليم والصحة والبر والاحسان (2) ، في ظل المذهب الحر والدولة الحارسة ، وذلك سعيا منها الى تحقيق بعض الغايات المرتبطة بفكرة المصلحة العامة ، الى جانب الاساليب التقليدية التي سبق عرضها . مثل نظام الريجي والتزام المرافق العامة .

لكن تعبير المؤسسة العامة لم يكن من الوضوح حتى يمكن الوقوف على عناصره القانونية الخاصة ، ومقوماته الاساسية ، التي تميزه عن غيره من المصطلاحات المستعملة في ذلك الوقت (3) .

ويذهب البعض أن المشرع المدني الفرنسي قد ساهم بدوره في القاء مزيدا من الغموض عليها ، عندما أستعمل تعبير المؤسسة العامة كمرادف لاصطلاح المؤسسة العامة للتعبير عن المرافق العامة ذات الشخصية المعنوية بما في ذلك الاقاليم .

= العامة ، وما بعدها ، خاصة هامش ص9 حيث أشار الى رسالة الاستاذ
PIERRE AVRIL : Les origines de la distinction des établissements publiques et des établissements d'utilité publique thèse à Grenoble I900 PIERRE et MONIQUE Miaille le secteur publique en France - que s'ai je -(2° édition N° II3I p 7).et : Georges vlaches Institutions Administratifes et économiques de l'Algérie. Tome I (SNED I973 page I56) .

(1) — د . طعيمةالجرف : القانون الاداري ، المرجع السابق ، ص 263 .

(2) — وقد استعمل الاستاذ Condarcet تعبير المؤسسة العامة Etablissement public لوصف المنظمة التي كانت تستقر حديقة الملك لغرض تقديم الخدمات التعليمية .

(3) — د . سعد العلوش : المرجع السابق ، ص : 11 . وقد ذكر أن السيدة بانيتية PANNETIER ذهبت الى حد القول " أنه يبدو أن الامر لا يتعلق بوجود فكرة قانونية بمعنى الكلمة قدر كونه مجرد تعبير جار Terminologie .

بل أن بعض النصوص الاخرى أدخلتها في صف الاشخاص الاقليمية (1) .
و هكذا ظل تعبير المؤسسة العامة غامضا ، و استمرت جهود الفقه و القضاء في البحث عن المعيار المميز لها ، حتى صدر حكم محكمة النقض الفرنسية في حكم شهير لها بتاريخ 05 مارس 1856م ، و التي رفضت فيه الاعتراف لصناديق الادخار بصفة المؤسسات العامة (2) . و بذلك وضعت أسس التفرقة بين المؤسسات العامة و المؤسسات ذات النفع العام ، التي تقبلها الفقه و المشرع معا ، و اتضحت معالم المؤسسة العامة أو كما يسميها البعض الفقه بالمؤسسة الادارية لارتباطها بالوظائف التقليدية للدولة .

و يذهب الدكتور سعد العلوش أن الفقه مجمع في تعريفه للمؤسسة العامة على أنها لا تعدوا أن تكون مجرد مرفق عام مزود بالشخصية المعنوية . كما أن هذا الاجماع لا يكاد يشذ عن اعتبار التركيب الفني لفكرة المرفق العام المنتجة في حركاته من مركز السلطة العامة الى المحيط ، هو الصورة التطبيقية لفكرة اللامركزية الادارية في القطاع المصلحي ، أو بما يسمى بالمركزية المصلحية التي ترتكز على توافر عنصرين متعارضين و متكاملين في نفس الوقت ، الاول : و هو الماثل في استقلال المنظمة العامة أو المرفق العام عن مجموع الجهاز الادارى المركزى .

و الثاني : و قوامه تبعية هذه المنظمة للسلطة المركزية و ارتباطها معها برابطة التبعية العضوية " (3) .

---

(1) — د . سعد العلوش : ص : 12 و ما بعدها . حيث أورد معايير التمييز الفقهية ، مثل عنصر المبادرة ، عنصر المصلحة العامة ، عنصر امتيازات السلطة و عنصر أو معيار " الكلمة الاخيرة " الذى قال به الاستاذ Couroin و Bourard

(2) — د . سعد العلوش : المرجع السابق ص : 19 ، الهامش ، حيث أورد نص الحكم 1856/1/517 ، Cass civ 5/3/1856

Attendu que la caisse d'epargne et de prévoyance de ... fondée sous le titre et dans la forme d'une societé anonyme... attendu que cette autorisation ces avantages et cette surveillance accordées à ces institutions à raison de leur but d'intérêt général et d'utilité publique, ne leur ont point imprimé le caractère d'établissements publics proprements dits l'autorité gouvernementale ou administrative n'- intervient pas directement dans leur gestion, qu'elles opèrent et s'administratrent elle même avec indépendance en ce conforment aux lois et réglements généraux qui les régissent chacunne d'aprés des status particuliers .

(3) — د . سعد العلوش : المرجع السابق ، ص : 20 و 21 .

و يعرف الدكتور طعيمة الجرف المؤسسة العامة التقليدية و التي يسميها " المنشأة العامة " ، هي "كل مصلحة عمومية ادارية و تمنح قسط من الاستقلال في ادارة شؤونها ، و ذلك عن طريق تمتعها بالشخصية المعنوية التي تستقل بوسائلها الادارية و بذمتها المالية ، و تتخص في ادارة المرفق العام ، أو هي كل هيئة عامة تنشئها الدولة ، و تمنحها الشخصية العامة المستقلة ، و تترك لها مهمة ادارة و تسيير مرفق عام معين على مبدأ التخصيص فيه (1) .

و قد انتهى الى استخلاص عناصر هذا التعريف بأنها طريقة من طرق ادارة المرافق العامة ، يدار هذا المرفق عن طريق هيئة عامة أو منظمة عامة . و نتيجة لذلك اعتبرها من أساليب الادارة المباشرة ، و قراراتها قرارات ادارية تخضع لرقابة القضاء الادارى ، و موظفيها موظفين عمومين ، و أموالها أموال عامة ، و الاعمال التي تتم على العقار لصالحها ، أشغال عامة . فهي شخص معنوى من أشخاص القانون العام تمارس امتيازات السلطة العامة . لذلك تعتبر المؤسسة العامة من تطبيقات فكرة اللامركزية الادارية و تعرف باسم اللامركزية المرفقية . و هي من أكثر الاساليب المتبعة في الوقت الحاضر في ادارة المرافق العامة ، بسبب ما تسمح به من امكان استخدام الاساليب المتبعة في المشروعات الخاصة في ادارة المرافق الصناعية و التجارية ، لكن استقلا لها كأشخاص ادارية لا مركزية مازال مقيدا بمبدأين: التخصص و الخضوع لرقابة (وصاية) الادارة المركزية .

و بالرغم من أن الدكتور طعيمة الجرف في تعريفه للمؤسسة العامة استخدم تعبير " الأستقلال" ثلاث مرات ، و بين القيود التي ترد على هذا الاستقلال الا أنه اعتبرها من أساليب الادارة المباشرة . و لا نفهم كيف تكون مستقلة و تدار بأسلوب الادارة المباشرة في نفس الوقت ؟ .

يجب في نظرنا أن نعترف بحقيقة تطور أساليب ادارة النشاط العام من الادارة المباشرة في اتجاه الادارة الغير مباشرة ، تتمثل في تولي هيئة أو جهة معينة ممارسة النشاط العام نيابة عن الادارة المركزية في الدولة أو بتفويض منها ، تحت وصايتها أو رقابتها الدائمة ، لذلك يمكن تسميتها بأسلوب الادارة المستقلة ، أو الادارة عن طريق الوصاية الادارية .

و هذا الاتجاه نحو ادارة متحررة من الروتين الادارى ، يتأكد يوما بعد يوم ، و قد عرفت الجزائر أسلوب المؤسسة العامة :لادارة مختلف أوجه النشاط العام ، من خلال مجموعة المعاهد و الدواوين و المؤسسات التي أنشأتها بعد

---

(1) — د . طعيمة الجرف : القانون الادارى ، المرجع السابق ، ص 263 .

الاستقلال مباشرة لتتولى ادارة و تسيير هذه الانشطة ، بعد أن استعادت ثروتها تدريجيا من الاجانب ، و من بين المؤسسات العامة ذات الطابع الادارى في الجزائر ، و التي اعترف لها المشرع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي ، نذكر على سبيل المثال المدرسة الوطنية للادارة التي أنشأت بمقتضى المرسوم 64/ 155 المؤرخ في 08/ 06/ 1964 . و المعهد الوطني للموسيقى المنشئ بالمرسوم رقم 68/ 429 الصادر في 01/ 07/ 1968 ثم تم انشاء مجموعة من المعاهد التكنولوجية بمقتضى الامر رقم 69/ 106 المؤرخ في 26 ديسمبر 1969 ، حيث نصت المادة الاولى من هذا الامر على انشاء معاهد تكنولوجية في شكل مؤسسات عمومية ذات طابع ادارى و شخصية مدنية و استقلال مالي (1) .

المطلب الثاني : الاساليب الحديثة

اعتبرت أساليب ادارة النشاط الاقتصادى العام في صورتها التقليدية عاجزة عن ضمان و تأمين ادارة فعالة لهذا القطاع الحيوى ، الذى أخذ يتوسع تدريجيا خاصة في الانظمة التي تأخذ بالمذهب الاشتراكي . لهذا السبب لجأت الدول الى أساليب حديثة من أهمها ، أسلوب الشركات المختلطة ، و أسلوب المؤسسة العامة الاقتصادية ، أو المشرع العام ، و هو مايسميه البعض بالقطاع المؤمم ، و يعني به مجموع المشروعات التي آلت ملكيتها الى الدولة بعد تأميمها من الخواص ، و التي ماتزال تحتفظ بأشكالها القانونية لما قبل التأميم كما هو الشأن في فرنسا حاليا (2) .

و عليه سنتولى التعريف بهذين الاسلوبين من أساليب ادارة القطاع العام الاقتصادى ، على النحو التالي :

الفرع الاول : شركات الاقتصاد المختلط

تتمثل هذه الطريقة في قيام شركة أسهم تشترك الدولة أو أحد الاشخاص العامة مع الافراد في تكوين رأس مالها و في تكوين مجلس ادارتها . و تتخذ عادة شكل شركات مساهمة (3) . و تدور الفكرة الاساسية لها ، مثل الاساليب

---

(1) — و من بين هذه المعاهد المعهد التكنولوجي للمالية و المحاسبة مرسوم رقم 70/ 88 المؤرخ في 03/ 06/ 1970 . المعهد التكنولوجي للاشغال العمومية و البناء مرسوم رقم 70/ 137 المؤرخ في 08/ 10/ 1970 . المعهد التكنولوجي للتجارة ، مرسوم رقم 70/ 66 المؤرخ في 21/ 04/ 70 أنظر بقية المراسيم و الاوامر بمذكرة الدكتور محمد مصطفى التي سبقت الاشارة إليها ص : 04 . ثم أحمد محيو السابق ص 437 و (الهامش)

(2) Denise Flouzat: Economie contemporaire PUF, 4°EDI977, p 254 .

(3) — د . رفعت المحجوب : المرجع السابق ، ص : 569 .

الادارية المختلطة التقليدية ، حول التوفيق بين مقتضيات المصالح الجماعية التي تمثلها الدولة أو أحد أشخاصها القانونية العامة ، و مقتضيات المصالح الفردية و الربح الخاص التي يمثلها عموم الافراد (1) . و تعتبر شركات الاقتصاد المختلط طريقة حديثة نسبيا ، لجأت اليها الدول الرأسمالية لتخفيف حدة الازمات الاقتصادية التي عرفتها هذه الانظمة . فلم تكن معروفة قبل أواسط القرن التاسع عشر ، وعلى وجه التحديد سنة 1848 في بلجيكا ثم انتشرت بعد ذلك في كل من ألمانيا و فرنسا و ايطاليا ... و هي عبارة عن توظيف جزء من المال العام بجانب الرأسمال الخاص في شكل شركة مساهمة ، تصبح السلطة العامة مالكة لجزء من رأس المال الشركة يزيد أو يقل على النصف ، بحسب الغرض الذى تسعى اليه الدولة من هذه المساهمة .

فحين تحوز مثلا 90٪ من الاسهم ، يجوز لها أن تعين ادارة هذه الشركة و بالتالي السيطرة عليها ، و تبقى الاسهم الاخرى من أجل تبرير الطبيعة المختلطة لها و خضوعها الكامل لاساليب القانون الخاص . أما اذا ملكت أقل من نصف رأسمالها ، فان هدف الدولة هو رقابتها فقط ، و ذلك بحيازة مقعد أو عدة مقاعد بمجلس الادارة (2) .

و حول تعدد و سائل مشاركة الدولة و الغرض منها ، فقد جاء في بحث من أبحاث المعهد الدولي للعلوم الادارية عن شركات الاقتصاد المختلط ما يأتي : " اما شركات الاقتصاد المختلط ، فقد انشئت في أوقات مختلفة لاسباب متعددة ، فقد أنشئ بعضها بطريقة عارضة ، ففي ايطاليا مثلا اضطرت الدولة للمشاركة في كثير من المشروعات الخاصة في أوقات الازمات لمعاونة المشروعات الخاصة في مختلف القطاعات الاقتصادية . و في أحيان أخرى أريد من مشاركة الدولة في مشروعات الاقتصاد المختلط أن تكفل الدولة لحملة رأس المال الخاص أن يكون المشروع المدار بهذه الطريقة مربحا أو على الاقل قابلا للحياة ، فتكون مساهمة الدولة في هذه الحالة كوسيلة لاجتذاب رأس المال الخاص الذى يخفف عن كاهل الدولة عبء تمويل المشروعات العامة . و هذا التبرير هو الغالب لتكوين كثير من شركات الاقتصاد المختلط

---

(1) _ د . طعيمة الجرف : القانون الادارى ، المرجع السابق ، ص 278 .

(2) _ د . محمد مصطفى : المرجع السابق ، ص 47 و كذلك المرجع السابق ، ص : 252 . و يرى أنها أنشأت في أوائل القرن العشرين بايطاليا .

في الدول التي لم تكتمل نموها الاقتصادى . وأخيرا فان طريقة الاقتصاد المختلط قد تستعمل كوسيلة للتنسيق بين مصالح الدولة (وغيرها من السلطات العامة) و بين المصالح الخاصة التي تمثلها هذه الشركات ، و أوضح مثال لها يتمثل في الشركات التي تتولى ادارة المواني مثل ميناء هولندا (1) .

ان شركات الاقتصاد المختلط لا تهدف دائما الى ادارة مرفق عام كما هو الشأن في الاساليب التقليدية التي بحثناها سابقا ، لانها تقوم بحسب الاصل بنشاط خاص يأخذ شكل شركة تجارية ، تخضع للقانون الخاص و موظفوها يعتبرون اجراء ، و من أهم المزايا التي يحققها هذا الاسلوب هي :

1 — تعاون السلطة العامة مع الرأسمال الخاص الوطني و الاجنبي لتحقيق التنمية الاقتصادية .

2 — تعاون ممثلي السلطة العامة و ممثلي المساهمين الخواص في ادارة الشركات المختلطة ، و مع احتفاظ ممثلي السلطة عادة بالسيطرة على مجلس الادارة .

3 — خضوع هذه الشركات للقانون التجارى ، و لا تطبق قواعد القانون العام في علاقاتها مع موظفيها و لا مع عملائها .

4 — تطبق هذه الشركات ، من الناحية المالية ، قواعد أكثر بساطة من قواعد الميزانية و المحاسبة العامة .

5 — كما أن هذا الاسلوب يعفي السلطة العامة من تقديم كل رأس المال و من تحمل كل المخاطر . و يجمع بين رقابة السلطة العامة و كفاءة الباعث الخاص (2) .

غير أن هذا الاسلوب من الادارة الاقتصادية المختلطة ، لم يسلم من النقد من بعض الفقه بسبب جمعه بين مصلحتين متناقضتين ، هما : رأسمال خاص يهدف الى الربح ورأسمال عام يهدف الى تحقيق المصلحة العامة . كما أنه قد يكلف الدولة أعباء مالية اذا ما اضطرت الى اعانة الشركة في حالة الازمة .

و ينتشر نظام شركات الاقتصاد المختلط حاليا في معظم الدول و خاصة الرأسمالية منها . و من أمثلة الشركات الاقتصادية المختلطة في فرنسا ، " الشركة الفرنسية للبترول " التي تملك فيها الدولة 35٪ من الاسهم "La Compagnie française des pétroles" . و كذلك الشركة " العامة للنقل الاتلنتيكي " " La compagnie de trans atlantiques "

---

(1) — منشور بمجلة العلوم الادارية : السنة الثانية — العدد الثاني — ديسمبر 1960 . و مقال د . محمود حلمي ، النظام القانوني للقطاعين الخاص و العام ، مجلة العلوم الادارية ، السنة السابعة ، العدد الاول ، أفريل 1965 ، ص : 81 .

(2) — د . رفعت المحجوب : المرجع السابق ، ص : 570 .

حيث تملك الدولة نسبة 64٪ من أسهمها . وكذلك " الشركة الوطنية للخطوط الحديدية الفرنسية " (SNCF) المؤسسة عام 1937 ، بعد عجز الشركة الخاصة عن قيامها بهذا النشاط ، مما استوجب تدخل الحكومة للمساهمة في رأسمالها بـ 51٪ فأصبحت بذلك الحكومة هي التي تعين الرئيس المدير العام و ممثليها في مجلس الادارة الذين بلغ عددهم 20/ 15، حتى اعتبرت مثل مشروعات القطاع المؤمم (1) .

أما بالنسبة للجزائر فانها عرفت نظام شركات الاقتصاد المختلط منذ الفترة الاستعمارية ، و يذكر بهذا الصدد " شركة جبل العنق " التي حلت محلها فيما بعد الشركة الوطنية (SONAREM) " الشركة الوطنية للبحث عن البترول في الجزائر " التي أنشئت سنة 1946 و التي أصبحت تمثل المصالح الجزائرية فيها بعد التأميم " SONATRACH " بنسبة 51٪ من أسهمها مثلها مثل بقية شركات الاقتصاد المختلط في ميدان المحروقات (شركة التكرير في الجزائر ، شركة الغاز الطبيعي في حاسي الرمل) . " و الوكالة العقارية لمدينة الجزائر ، التي أنشئت سنة 1921 و هي شركة اقتصادية مختلطة محلية بين البلدية و رأسمال الخاص ، و الخطوط الحديدية الجزائرية " المنشأة بقانون 31 ديسمبر 1930 . " و الخطوط الجوية الجزائرية " . و قد آلت أسهم هذه الشركات الى الحكومة الجزائرية تدريجيا بعد الاستقلال نظرا لتعارض مصالحها في الغالب مع الاختيارات الوطنية في الميدان الاقتصادى ، لهذا أوصى ميثاق الجزائر لسنة 1964 و الميثاق الوطني لسنة 1976 ، لحزب جبهة التحرير الوطني ، بأن التعاون مع الرأسمال الاجنبي يجب أن يضمن المصالح الحقيقية للشعب الجزائرى و لا يلجأ اليه الا في حدود معينة وعن طريق ادارات الدولة و مؤسسات القطاع الاشتراكي بعيدا عن كل الاشكال الخفية للاستعمار الجديد (2) .

الفرع الثاني : المؤسسة العامة الاقتصادية

يعتبر أسلوب ادارة القطاع العام الاقتصادى ، عن طريق المؤسسة العامة الاقتصادية أو المشروع العام ، من أحدث وآخر الاساليب التي انتهى اليها

---

(1) — DENISE FLOUZAT ، المرجع السابق ص : 253 .

(2) — د . محمد مصطفى : محاضراته السابقة ، ص : 49 و مابعدها . وكذلك ميثاق الجزائر 1964 ، الميثاق الوطني 1976 ، المعهد التربوى ص : 224 و ما بعدها . راجع القانون رقم 82–13 يوم 23 أوت 1982 و المتعلق بتأسيس الشركات المختلطة الاقتصاد و سيرها . الجريدة الرسمية عدد 35 لعام 1982 .

تطور هذه الادارة . فبعد أساليب الادارة المباشرة و المختلطة القديمة و مع اتساع وظيفة الدولة الاقتصادية لتأميمها أهم وسائل الانتاج (1) أصبحت المؤسسة العامة الاقتصادية ، هي الاداة الرئيسية التي تمارس عن طريقها الدولة مختلف الوان النشاط الاقتصادى ، صناعيا كان أو تجاريا أو ماليا أو زراعيا . وقد اتجه المشرع الى تمكينها من مضارعة المشروعات الخاصة فيما تستخدمه من أساليب فنية تتفق و طبيعة النشاط الذى تقوم به (2) ، مما زاد في فاعليتها و نجاحها و أهميتها في المجال الاقتصادى .

و تسيطر المؤسسات العامة الاقتصادية ، سواء كانت عامة أو خاصة على الحياة الاقتصادية بأكملها في عصرنا الحديث ، لان التنظيم للمشروع هو وحده الذى يسمح بانتاج السلع و الخدمات و تداولها لاشباع حاجات الناس و لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية و الاجتماعية ، ذلك أن المؤسسة الاقتصادية تمثل الخلية الاساسية في النشاط الاقتصادى ، و قد اضطرت الدولة اليها و التعامل معها بعد أن تطورت وظيفتها و أصبحت تستلزم قيامها بدور هام في النشاط الاقتصادى ، بغية الحفاظ على اقتصادها القومي و العمل على تحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية في المجتمع (3) .

و يرى البعض أن المشروع الاقتصادى بصورة عامة ، هو الميدان الذى أصبح تلتقي فيه أساليب ادارة القطاع العام الاقتصادى بأساليب ادارة المشروعات الخاصة ، حيث تتكامل الخبرات و التجارب ، و تتماثل أساليب الادارة الاقتصادية العملية و الفنية لدى كل منهما . ففي المشروع تتم عملية الانتاج التي تحتاج الى العديد من القرارات ، مثل التأليف بين عناصر الانتاج المستخدمة ، ثمن السلعة المباعة ، نوع الاسواق التي تباع فيها السلعة (4) .

---

(1) — يقصد بالتأميم انتزاع الدولة ملكية المشروعات الخاصة ، و الحاقها بالقطاع العام المملوك للامة ممثلة في الدولة . وقد يتم ذلك مقابل تعويض لاصحاب المشروعات المؤممة كما قد يتم بلامقابل . و يرفض كثير من الفقه حاليا اعتبار القطاع المؤمم أسلوبا من أساليب الادارة الاقتصادية (مثل ما هو الشأن في فرنسا) بل هو ليس سوى القطاع الذى يضم مجموعة الإشكال القانونية السابقة لعهد التأميم رغم تغيير طبيعة ملكيتها . أنظر د . حماد محمد شطا تطور وظيفة الدولة ، الكتاب الاول ، المرجع السابق ، ص 92 .

(2) — د . سعد العلوش : المرجع السابق ، المقدمة .

(3) — د . فتحي عبد الصبور : الشخصية المعنوية للمشروع العام ، عالم الكتب القاهرة ، 1973 ص : 01 .

(4) — د . عمرو محيدين ، د . عبد الرحمان يسرى أحمد : مبادئ علم الاقتصاد ، دار النهضة العربية ، 1947 ، ص 413 و 414 ، و قد ذكر أن المنشأة هي وحدة انتاجية لا تتمتع بالاستقلال في اتخاذ القرارات . و تعتبر جزءا من المشروع .

ومن هذا المنظور الاقتصادى ، فان نشاط المشروع يدور في جميع الانظمة الاقتصادية حول الانتاج والتداول والتوزيع ، وان اختلفت وظيفة الاجتماعية في النظام الرأسمالي عنه في النظام الاشتراكي ، اذ يهدف المشروع الاقتصادى في النظام الرأسمالي الى الربح بينما هو في النظام الاشتراكي يسعى الى اشباع حاجات المواطنين ، ووسيلته الى ذلك تحقيق الارباح من أجل استمرار التوسع في المشروعات وزيادة الانتاج لمواجهة الحاجات المتزايدة للمجتمع وتحقيق مبدأ الكفاية الذى يقوم عليه النظام الاشتراكي (1) .

واما تزايد عدد المؤسسات العامة الاقتصادية ، والتي تعتبر ظاهرة مميزة لعصرنا الحاضر ، تشكل جزءا لا يتجزأ من التنظيم الاجتماعي والاقتصادى في الدولة الحديثة ، أيا كانت فلسفتها وايديولوجيتها ، والتي لا تستطيع القيام بالاعباء الملقاة على عاتقها بدون انشاء هذه المؤسسات . وتتخذ المؤسسة العامة الاقتصادية في التطبيق صورا وأشكالا تختلف باختلاف التطبيقات ، فقد يطلق عليها وصف " المشروع العام " أو " المشروع المؤمم " أو " المشروع الوطني " أو " شركة وطنية " أو " شركة دولة " أو " شركة ذات اقتصاد مختلط " أو " مؤسسة عامة صناعية وتجارية " ... الى غير ذلك من المسميات ، لكن الفقه اختلف اختلافا كبيرا في نظرته الى المؤسسة العامة الاقتصادية ، نظرا لتمسك البعض بالاشكال والقوالب التي وضعها الفقه والقضاء التقليديين ، وعدم تفهمه للتطور الذى أصاب وظيفة الدولة الحديثة ، التي انتقلت كما قيل ، من ادارة الافراد الى ادارة الاشياء ، بمعنى مباشرة وظيفتها الاقتصادية عن طريق المشروعات العامة . فالفقه الفرنسي ظل يربط بين فكرة المؤسسة العامة وبين النظام الادارى ، خصوصا في الفترة التي كانت فيها مجالات تدخل الدولة وأهدافها تتسم بالتواضع .

ولم يعد هذا الربط يتلاءم مع نمو هذه المجالات واتساعها . ومما ذكره الدكتور . سعد العلوش في هذا الشأن ، " ان الفقه الفرنسي انتهى مؤخرا الى القول بضرورة فصل تلك الرابطة بين المؤسسة العامة والنظام الادارى ، لان الاصرار على هذا الربط معناه الاجهاز على فكرة المؤسسة العامة ، في وقت يتجه فيه المشرع الوضعي خصوصا بعد التأميم — الى تمكين المؤسسة العامة من مضارعة المشروعات الخاصة ، فيما تستخدمه من أساليب فنية تتفق وطبيعة النشاط الذى تقوم به) " (2) .

---

(1) — د . فتحي عبد الصبور : المرجع السابق ، ص : 02 .

(2) — د . سعد العلوش : المرجع السابق ، المقدمة .

لقد ذكرنا فيما سبق أهم الموضوعات المتصلة بالمؤسسات العامة الاقتصادية والتي هي محل اختلاف الفقه. مثل تحديد طبيعة أموالها، وشخصيتها القانونية، ونظامها القانوني، وطرق ادارتها وعلاقتها بأجهزة الدولة المركزية أو الغير، وكذا موظفيها ... الخ مما حال دون الخروج بصورة واضحة لها، وتعريف يحدد عناصرها ومقوماتها. وهو أمر ليس بالمستحيل على الفقه اذا ما خلصت النيات، وتظافرت الجهود نحو بناء نظرية قانونية متكاملة لمشروعات القطاع العام. خاصة أن الخصائص والسمات التي تجمع بين مختلف أنواع المشروعات العامة في النظامين الرأسمالي والاشتراكي متوفرة (1).

ويتجه حاليا المشرع الاشتراكي مع قسم كبير من الفقه الحديث نحو بناء نظرية للمشروع العام والكف عن التردد مع الفقه التقليدي، هل المرفق العام مؤسسة عامة؟ أم المؤسسة العامة هي المرفق العام؟ اذ ليس من المستساغ أن تبقى الانظمة الاشتراكية حبيسة النماذج والاشكال الرأسمالية لتسيير الاقتصاد الاشتراكي، بعد أن تغيرت البنية القانونية والاقتصادية والاجتماعية لهذه البلاد. فمن حيث شكل المشروعات، بدأ الفقه يضيق باستيراد تلك الاشكال التي لم تعد تصلح حتى في واقعها الذى نشأت فيه.

لذلك نادى البعض بتوحيد أشكال المشروعات الاقتصادية العامة تفاديا لكل لبس أو غموض. ففي مصر مثلا هناك شبه اجماع على "ضرورة توحيد الشكل القانوني للمشروعات العامة الاقتصادية، وصياغتها في قالب قانوني حتى يتمكن من القضاء على التعدد القائم في الاشكال القانونية للمشروع العام" (2).

---

(1) — د. السيد خليل هيكل: الرقابة على المؤسسات العامة الانتاجية والاستهلاكية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1971، ص: 111. ومما قاله أن "كثير من الفقهاء القانونيين مازالوا متمسكين بالتقسيمات التقليدية للمؤسسات، باعتبارها أدوات الدولة لمباشرة مهام وظيفتها، ويقومون بمحاولة ادراج مظاهر من أشكال جديدة تحت أحد هذه الاقسام. ونحن في دراستنا هذه ننبه الى ضرورة عودة هؤلاء الفقهاء الى وظيفتهم الاصلية كرواد لحركة التطور القانوني. ويسميها المؤسسات العامة الانتاجية والاستهلاكية.

(2) — د. فتحي عبد الصبور: المرجع السابق، ص: 117 وما بعدها. وهو يؤيد التفرقة في مصر بين الهيئات العامة (المؤسسات العامة الادارية) والمؤسسات العامة (المؤسسات العامة الاقتصادية). ص: 106 وفي سبيل توحيد الشكل القانوني للمشروعات يرجح تعبير "الشركة العامة" على أن تعهد للمؤسسة العامة بمهمة الرقابة والاشراف، ص: 119 وما بعدها. والمؤسسة العامة في مصر، تنظيم يتمتع بالشخصية المعنوية، تضم بعض الشركات المساهمة (المشروعات).

لهذا لا حظ الدكتور سعيد يحي ، أن المشرع في مصر " غالى في الالتجاء الى عدة أشكال و صور لهذا النوع من المشروعات ، الامر الذى هيأ لمشكلة برزت لدى المختصين بدراسة هذه المشروعات . . . و الحق اننا نقصد بذلك التنويه بمشكلة تعدد أشكال المشروعات الاقتصادية العامة عندنا ، فلقد بلغت أشكال هذه المشروعات في ظل القانون رقم 32 لسنة 1966 أربعة أشكال لنوع واحد من المشروعات (المشروعات العامة) ، فالمؤسسة العامة ، مشروع عام ، والشركة المساهمة ، و الجمعيات التعاونية ، مشروع أعام ، و المنشآت التي تتبع المؤسسات العامة ، مشروع عام . . . و يضيف بعض الفقه الى ذلك اعتبار الهيئات العامة هي كذلك شكل من أشكال المشروعات العامة (1) . كما تمكنت كثير من الدول الاشتراكية أن توحد أشكال و أساليب ادارة قطاعها العام الاقتصادى بوضع تنظيمات قانونية تتلاءم وواقعها السياسي و الاقتصادى و الاجتماعي .

من ذلك أن الاتحاد السوفياتي عهد بممارسة النشاط الاقتصادى الى مشروعات تتمتع بقليل من الاستقلال ، كأشخاص من أشخاص القانون العام وتسمى " بمشروعات الدولة " أو " المشروعات الانتاجية الاشتراكية للدولة " . أما في يوغسلافيا فقد انتقلت ادارة القطاع العام الاقتصادى فيها ، من مرحلة الادارة المباشرة (المشروعات الاقتصادية للدولة) الى وضع هذه المشروعات تحت الادارة الجماعية للعمال ، و تسمى بالادارة الذاتية ، أو " التسيير الذاتي L'autogestion حيث منح المشرع عمال هذه المشروعات حرية كبيرة في تسييرها كما سنبين ذلك فيما بعد (2) .

أما في الجزائر فان المشرع قد اتجه منذ مطلع السبعينات ، نحو توحيد نظام المؤسسات العامة الاقتصادية لا من حيث الشكل فحسب ، بل تصدى أيضا الى توحيد نظام ادارتها . و سنلمس من خلال موضوعات هذا البحث ، ان مسألة تنظيم الاقتصاد بصورة عامة ، و المؤسسة الاقتصادية بصورة خاصة ، هي الشغل الشاغل للمشرع الجزائرى منذ أن حصلت الجزائر على استقلالها حتى اليوم . و يبدو أنها عملية دائمة و مستمرة تسير مع تطور الاوضاع الاقتصادية و الاجتماعية و نموها في البلاد .

و قد اختار المشرع الجزائرى في المرحلة السابقة شكل " المؤسسة الاشتراكية "Entreprise socialiste" ، اذ قد نصت المادة الاولى من الامر رقم 71. 74 يوم 16 نوفمبر 1971 المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات ، على أن " تطبق

(1) ـ د . سعيد يحي : الرقابة على القطاع العام ومدى تأثيرها على استقلاله (مصر) ، المكتب المصرى الحديث ، سنة 1969 ، ص: 71 . و يقترح أن يطلق على المشروعات العامة" المشروع الاقتصادى العام " ، ص: 77 .

(2) ـ د . فتحي عبد الصبور: المرجع السابق، ص124 و 140، و يقترح اسماعيل=

أحكام هذا الامر على تنظيم و تسيير المؤسسة الاشتراكية ، التي تهدف الى القيام بنشاط اقتصادى أو اجتماعي أو ثقافي ، باستثناء القطاع الفلاحي المسير ذاتيا أو القطاع التعاوني " .

و يلاحظ أن النص في اللغة الفرنسية استعمل تعبير المشروع و ليس تعبير المؤسسة الوارد في النص باللغة العربية ، لكنه عاد في القانون الجديد الخاص بالمؤسسات الاقتصادية الى استعمال تعبير المؤسسات العمومية " للدلالة على شكلين من أشكال الشركات التجارية هما : شركة المساهمة و الشركة ذات المسؤولية المحدودة (1) . و نحن نفضل أن يطلق تعبير " المشروع الاشتراكي على المؤسسة العامة الاقتصادية " ، و تعبير المؤسسة الاشتراكية " على ما سواها من المؤسسات . و لعل اختلاف طبيعة نشاط هذه المشروعات الاقتصادية ، هو مايفسر الاهتمام المتزايد بها من قبل المشرع كما سنلاحظ ذلك .

المبحث الثاني : نشأة و تطور القطاع العام الاقتصادى في الجزائر

يمكن تقسيم المراحل التي مر بها القطاع العام الاقتصادى في الجزائر من حيث نشأته و تطور أساليب ادارته ، الى ثلاث مراحل متميزة منذ الاستقلال حتى الان . المرحلة الاولى شاهدت ميلاد هذا القطاع و نموه ، و هي الفترة المتراوحة بين سنتي 1962 الى 1971 .

و قد كان المشرع فيها مقلدا لمختلف أنماط الادارة و التسيير المعروفة في تطبيقات و تجارب أخرى . أما المرحلة الثانية هي المرحلة التي لجأ فيها المشرع الى تنظيم هذا القطاع الهام ، و تمثلت في صدور قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات ، و غيره من النصوص اعتبارا من أواخر سنة 1971 حتى سنة 1980 ، أى بداية تنفيذ المخطط الخماسي الاول ، الذى بدأت به مرحلة ثالثة جديدة ، تمثلت في اعادة هيكلة الاقتصاد الوطني ، و تنظيمه على أسس أكثر عقلانية في ضوء تجربة العشرية الماضية ، ثم توجت بصدور القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية و النصوص المكملة له سنة 1988 و هكذا يمكننا أن نقسم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب تبعا للمراحل التي ذكرناها .

= صبرى شكل الشركة العامة " . و هو بذلك يرجح أيضا شكل " الشركة العامة ص : 118 .

(1) ـ راجع القانون رقم 88ـ01 الصادر بتاريخ 12 يناير 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية .

المطلب الاول : ميلاد المؤسسة و تقليد أسلوب ادارتها

نتحدث في الفرع الاول عن الوضعية الاقتصادية للجزائر خلال الفترة الاستعمارية .

و في الفرع الثاني نتناول نشأة القطاع الاقتصادى بها بعد الاستقلال أما في الفرع الثالث فاننا نبرز أهم أساليب الادارة التي تبناها المشرع الجزائرى لادارة هذا القطاع .

الفرع الاول : الوضعية الاقتصادية للجزائر قبل الاستقلال

كانت الاوضاع الاقتصادية للجزائر خلال الفترة الاستعمارية متردية جدا حيث شمل التخلف جميع مظاهر الحياة فيها ، بسبب السياسة الاستعمارية التي استهدفت تفقير و تجهيل و تشريد الشعب الجزائرى ، واحلال محله أقلية أوربية استوطنت البلاد و استولت تحت جناح القوة الغازية ، على أهم و سائل الانتاج الاقتصادى فيها ، فأصبحت تمتلك أهم الاراضي المنتجة التي بلغت مايزيد عن 2.726.700 هكتار ، بالاضافة الى احتكارها للبنوك و النشاط الصناعي بنسبة 90% وجميع الاطارات التقنية و الادارية لقد حرص الاستعمار الفرنسي طيلة وجوده بالجزائر أن يجعل منها بلدا مصدرا للمواد الاولية و سوقا للمواد المصنعة ، مع بقاء الاقتصاد الجزائرى تابعا و مكملا للاقتصاد الفرنسي ، و هو ما يستنتج من حجم المبادلات الخارجية بالنسبة لمجموع الانتاج الوطني و حصة فرنسا منها آنذاك . كما جعلت منه اقتصادا زراعيا متخلفا في معظمه ، و لم تهتم بالتصنيع و بقية فروع الاقتصاد الاخرى لا عتقاد غلاة المستعمرين " أن فتح مصنع في الجزائر يؤدى الى غلق مصنع بفرنسا " مما أدى الى نتائج خطيرة على الصعيد الاجتماعي ، فبالاضافة الى تفاوت معدلات الدخل السنوى الصارخ للافراد بين فرنسي الجزائر و المواطنين الجزائرين ، و قد بلغ عدد العاطلين عن العمل من بين الجزائرين حوالي 990.000 عاطل في المدن ، و مايزيد عن مليون و نصف عاطل بالارياف ، و هو مادفع الى هجرة مايزيد عن 400.000 جزائرى الى فرنسا و ان أكثر من أربعة أخماس الاشخاص الذين تفوق أعمارهم 6 سنوات لايعرفون القراءة و لا الكتابة (1) .

---

(1) — يراجع بهذا الخصوص ميثاق طرابلس لجبهة التحرير الوطني ، المصادق عليه من طرف المجلس الوطني للثورة الجزائرية بطرابلس ، جوان 1962 . و كذلك عبد اللطيف بن أشنهو تكون التخلف بالجزائر 1830—1962 الجزائر 1978 .

ان القطاع الاقتصادى خلال هذه الفترة الاستعمارية ،كان خاضعـــا للمعمرين الفرنسيين بما في ذلك النشاطات الاقتصادية ذات المصلحة العامة و لم يتجاوز عدد المؤسسات العامة الاقتصادية بالجزائر قبل الاستقلال 20 مؤسسة ،كانت تسيرطبقا للاشكال و الطرق المتبعة بفرنسا . اذ كان من النادر أن يلجأ الى انشاء مثل هذه المؤسسات خاصة قبل سنة 1945 . و من بـين هذه المؤسسات التي أنشئت قبل هذا التاريخ ، يذكر عادة في ميدان النقـل الخطوط الحديدية الجزائرية المنشأة بقانون 31 ديسمبر 1938 . و في ميدان التجارة ، الديوان الجزائرى للعمل التجارى ، المؤسس بقانون 31 ديسمبر 1935 . أما على الصعيد المحلي ، فانه يشار في ذلك الى الوكالة العقارية لمدينة الجزائر التي أنشئت سنة 1921 من طرف البلدية بالاشتراك مع الرأسمال الخاص ، لذلك فهي تعتبر شركة مختلطة (1) .

لقد كان لاجراءات التأميم التي قامت بها الحكومة الفرنسية في أعقاب الحرب العالمية الثانية بعض التأثير بالنسبة للجزائر أنذاك ، نظرا لانسحاب تطبيـــق القوانين الصادرة في فرنسا على الجزائر مباشرة . و بصورة خاصة مجال القـروض المالية و التأمينات ، و الكهرباء و الغاز ، متخذة في ذلك اما شكل مؤسسات عامـة جزائرية ، و اما فروع جزائرية ، لمؤسسات عامة فرنسيـة .

و باندلاع حرب التحرير الوطني في الجزائر سنة 1954 ، بدأت السلطـات الفرنسية تراجع موقفها في الميدان الاقتصادى ، و تولي الاهتمام الى مثل هـذا الموضوع الحساس تحت ضغط ثورة التحرير خاصة في الفترة 1956 ـ 1962 و تمثل ذلك في الاسراع بتنفيذ مشروع قسنطينة (1953 ـ 1959) عن طريق وضع عدد من الهيئات للتدخل الاقتصادى ، من ظمنها الصندوق الجزائـرى للتهيئة الاقليمية (في 12 أفريل 1956) (CADAT) La caisse Algérienne d'amenagement du térritoire. ثم صندوق التجهيز و تنميـة La caisse d'équipement pour le dévelopement d'algérie (CEDA) الذى تأسس بالمرسوم رقم 59 ـ 433 و 434 بتاريخ 17 مارس 1959 ، و الذى أصبح من صلاحياته أن يؤسس شركات اقتصاد مختلط ، أو فروع أخرى Filiales و بالاضافة الى هذه المؤسسات العامة التي نص عليها مشروع قسنطينة ، اتخذت عدة اجراءات أخرى تمثلت في إعادة هيكلة بعض القطاعات و المؤسسات العامـــة .

(1) ـ السيد علاوة مدغرى : الدولة و المؤسسات العامة و التنمية الاقتصادية مقالة منشورة باللغة الفرنسية ، مجلة الادارة العمومية ، لمركز المغرب العربـــي للدراسات و البحوث الادارية ، العدد رقم 03 (خاص) ، نوفمبر 1975 . ص. 13 ، الجـــزائـــر .

ففي هذه الفترة تأسست الشركة الوطنية للسكك الحديدية الفرنسية بالجزائـــر (S.N.C.F.A .) بالامر المؤرخ في 04 فيفرى 1959 والتي حلت محـــل ادارة السكة الحديدية الجزائرية (1) .

الفـــرع الثاني : ميلاد القطاع العام الاقتصادى في الجزائـــر

خرجت الجزائر من الثورة التحريرية ضد المستعمر مثقلة بالمشاكل الاجتماعية و الاقتصادية لتواجه مشكلات مابعد الحرب الحادة . و العمل على محو مظاهـر التخلف لما يزيد عن قرن و ربع من الاحتلال الاستعمارى . فزيادة على الخسائر البشرية الفادحة و ألاف المداشر المحطمة ، و التخريب المتعمد للاقتصاد الوطني الذى اقترفته منظمة الجيش السرى (OAS) (2) بطبيقها سياسة " الار ض المحرقة" و الرحيل الجماعي للفرنسيين المقيمين بالجزائر ، بهدف تخريب اقتصاد البلاد و شل حركة الانتاج الاقتصادى فيه واجهت الجزائر فراغا كبيرا في مجا ل نقص الوسائل البشرية و المادية . و لم يكن زادها خلال هذه المرحلة الحاسمة سوى تجربة و حنكة سنوات الكفاح المسلح و المبادئ التي قامت عليها ثورة التحرير الوطني ، و المتمثلة في الاعتماد على النفس لبناء دولة ديمقراطية اجتماعية في اطار المبادئ الاسلاميـة و تجسيد شعارها " الثورة من الشعب و الى الشعب" وغيرها من المبادئ (3) . مما جعلها تتصدى بكل شجاعة لمواجهة هـــذه

---

(1) ـ السيد عـــلاوة مدغرى : المرجع السابق ، ص 15 و 16 . و كــذلك CH, Robert Ageron p:83 حيث أشار الى محاربة التصنيع التي حدثت بعد 1946 ثم توقفت ، وذلك تحت اسم (Réformes musulmanes.) وذلك يقول : في مؤلفه: Algeriens musulmans et la france, paris 1968 ,P:83 : " L'industrialisation fût décidér en 1946 dans le cadre des réformes musulmanes. Après un rapide démarage elle fût considérablement ralentié et le plan quinquennal d'industrilisation ne fût pas excuté en totalité en 1954. 15000 emplois nouveaux seulement avaient été crées, pratiquement la population musulman ne s'aperçut qu' en 1954, la formation professionnelle base de tout développement économique, ne fut pas considérée comme un problème clé et ne fit pas l'objet d'une politique générale ou d'un plan d'ensemble . " .

(2) ـ وهي منظمة سرية كونها غلاة الاستعماريين بالتعاون مع عناصر الجيش الفرنسي غداة استقلال الجزائر ، وكانوا ينادون بالجزائر فرنسية" ، وعندما فشلوا في تحقيق هذا الحلم ، كما فشل غيرهم من قبل ، لجأوا الى تخريب البلاد و مؤسساتهـــا الاقتصادية ، تحت شعار " الارض المحرقة " .

(3) ـ راجع نداء أول نوفمبر 1954 ، بخصوص أهداف الثورة (نداء جبهة التحرير الوطني الى الشعب الجزائرى ، وكذلك ميثاق وادى الصومام ، لعام 1956 ، و ميثاق طرابلـس 1962 .

المشاكل وغيرها ، فوجهت الدعوة الى العمال و الفلاحين للحلول محل الاوربيين الذين استجابوا الى نداء منظمة الجيش السرى ، لتسيير دواليب النشـــاط الاقتصادى للبلاد سنة 1962 و بذلك انتقلت ملكية الاشخاص الاوربيـــين الطبيعيـين منهم و المعنويين بصورة تلقائية الى الملكية العامة ، حيث وضعت تحت الادارة الذاتية للعمال فشكلوا لجان للتسيير في البداية ، طبقا للنصوص المنظمة للتسيير الذاتي الصادرة بتاريخ 28 مارس 1963 (1) .

و قد أوصى برنامج طرابلس لجبهة التحرير الوطني باتباع سياسة التخطيط من أجل تنمية البلاد اقتصاديا ، مع مشاركة العمال في الادارة و تأميم وسائـل النقل و التجارة الخارجية و المصارف و شركات التأمين والثروة المعدنية والطاقة و توسيع القطاع العام ليشمل الثروة المنجمية و انشاء صناعة ثقيلة و الصناعـــة القاعدية و تطوير و تحديث الفلاحة و الاساليب الزراعية .

و عملا بهذه التوصيات ، وحتى تنفيذ الاهداف المسطرة فيه شرعت الجزائـر في انشاء مؤسساتها السياسية و الادارية و الاقتصادية الفتية . ففي الميـــدان الاقتصادى و المالي أنشيء " البنك المركزى الجزائرى " بقانون 13 ديسمبر 1962 " وصندوق التنمية الجزائرى " بقانون 07 ماى 1962 و " الديوان الـوطـــني للنقل " بقانون 01 نوفمبر 1961 ، و" الشركة الوطنية السونطراك" بالمرســـوم الصادر في 31 ديسمبر 1963 ثم " الشركة الوطنية للحديد و الصلب" التي كلفت باستثمار مصنع الحجار سنة 1964 (2) .

هكذا كانت بداية تأسيس القاعدة التي قام عليها القطاع العام في الجزائر ثم توالت عمليات انشاء المؤسسات الاقتصادية (ذات الطابع الصناعي والتجارى) و تعديل النظام القانوني ، الذى كان يعمل بمقتضاه عدد من المؤسسات قبـــل الاستقلال ، ولذا تم تأميم بقية الثروات الوطنية التي كانت ماتزال تحت ســيطرة الاجـــانـــب .

---

(1) — يتعلق الامر بالمزارع و المصانع التي لم يعد لها اصحابها في التاريخ الذى حددته لهم النصوص أنذاك اما الشركات الاجنبية خاصة في ميدان الطاقــة البترولية ، كانت مضمونة باتفاقيات افيان المبرمة بين فرنسا و الجزائر سنة 1962 . أنظر نور الدين تركي ، الشركات الاجنبية في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1976 ، ص : 9 و مابعدها (باللغة الفرنسية) .

(2) — يراجع في ذلك الدكتور محمد مصطفى مذكراته السابقة ، ص : 36 وكذلك عبد اللطيف بن أشنهو ، التخطيط و التنمية في الجزائر ، الجزائر 1962 — 1980 ص : 15 و مابعدها (باللغة الفرنسية) و مما ذكره حول القطاع الصناعي المسير ذاتيا ، انه لم يكن حتى سنة 1964 يشغل أكثر من 3000 عامل لمجموع 330 مشروع . لذلك كانـــت مساهمته ضعيفــة .

وقد اعتبرت سنة 1966 بداية لانطلاقة جديدة في الميدان الاقتصادى بالنسبة للجزائـر ، حيث صدر الامر رقم 66ـ102 الذى حول الاملاك الشاغرة الى ملكية الدولة بصورة رسمية (1) . كما تم انشاء " الشركة الوطنية لاشغـال منشآت البناء " بالامر 66ـ47 بتاريخ 21 فيفرى 1966 . وكذلك " انشـاء الشركة الوطنية لصناعة المنسوجات " بالامر 66ـ218 ليوم 22جويلية1966 .

واذا كان من الصعب استعراض جميع ما أنجز خلال هذه الفترة في هـذا العرض السريع ، فانه يكفينا القول أن المؤسسات العامة الاقتصادية انتشـرت في جميع القطاعات الحيوية ، على الصعيدين الوطني والمحلي . فبفضل مجموعة الاوامر التي صدرت في 12 جوان 1968 المتضمنة تأميم 20 وحدة للصناعـات التحويليـة التابعة للقطاع الخاص ، والتي ضمت بمقتضى مجموعة أخرى من المراسيم الى المركبات التابعة للشركات الوطنية ، أصبح القطاع الصناعي يمثل 80٪ مـن مجموع المؤسسات الصناعيـة (2) .

---

(1) ــ نور الدين تركي : المرجع السابق ، ص : 11 ومابعدها ، حيث ذكـر أن السيد بورلة اعتبر تطبيق هذا الامر لايخص الا العقارات المعدة للسكـن ولا يشمل بقية الاملاك الشاغرة الاخرى . راجع رده عن ذلك .

(2) Georges S. VLACHOS المؤسسات الادارية والاقتصادية للجزائر S.N.E.D الجزائر ، 1973 ، الجزء الثاني ، ص : 226 وكذلك عبد اللطيف بن أشنهو ، التخطيط والتنمية في الجزائـر ، المرجع السابق ص : 30 .

وفي ذلك يقول : L'expréssion doctrinale du modèle théorique se trouve pour la premiere fois dans un texte intitulé "Perspectives de planification et stratégie du dévlopp - ement " émanant de la direction générale du plan et des études économiques en Février I967. Ce texte à pour objectif économique dénonce la stratégie de dévloppement qui doit servir de cadre et la politique économique planifiée des I5 Annéeés suivantes jusqu'en I980 (2323) I964 (27I3),I963 (2408),I965 (2I92) .

ويراجع عنده الجدول الخاص بالاستثمارات المسجلة في السنوات 1966 (2192) (الوحدة 3 . 10 دج) ، ص : 20 . ثم ارتفع المعدل السنـوى الى 2 . 3 مليار دينار خلال المخطط الثلاثي الاول (67ـ1969) ، 2 ، 9 مليار خلال المخطط الرباعي الاول (69ـ1973) و 2 ، 30 مليار دينـار خلال المخطط الرباعي الثاني (74ـ1977) الى أن بلغ 52 مليار دينار خلال سنة 1978 ، وقد لاحظ أن هذه المبالغ المعتبرة من الاستثمارات خلقت عدة مشاكل فيما يتعلق بالسياسة التنموية والفنية منها ما يتعلق بنوعيـة اعداد الخطة والكفاءات والرقابة على الانجاز على المستوى المشروعات والادارة ... الخ وانتهى أن مخصص مجموع مخططات الاستثمار المبرمجة حتى سنة 78 كان 9 . 290 مليار من الدينارات ثم تجاوزها الى 1 . 381 مليار أى بنسبة 31 ٪ منها 8 . 53 للبرنامج المسجل سنة 1978 وحده ، وان المبلغ المتبقي =

ونشير كذلك الى أن هذه الفترة عرفت بداية تجربة التخطيط التي تمثلت في انجاز المخطط الثلاثي الاول (67 . 1969) ، وانطلاق المخطط الرباعي الاول (69 . 1973) ، ثم توجت هذه المرحلة بصدور قرارات تأميم قطاع المحروقات التارخية في 24 فيفرى 1971 ، والتي أصبحت الجزائر بعدها تسيطر على 77٪ من هذا القطاع الحيوى الاستراتيجي لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة في الجزائر.

الفرع الثالث : تقليد أساليب الادارة

لم يتبع المشرع الجزائرى خلال هذه الفترة التي شاهدت ميلاد القطاع العام الاقتصادى في الجزائر أسلوبا واحدا لادارة هذا القطاع ، وانما لجأ الى عدة طرق وأساليب ادارية مختلفة متكيفا في ذلك مع ما تمليه عليه اعتبارات الواقع الوطني من جهة ، ومتأثرا ومقلدا لتجارب أخرى من جهة ثانية .

فمن حيث اعتبارات الواقع الوطني الداخلي ، كان هناك نقصا كبيرا في الاطارات المؤهلة ، وضعف الامكانيات المالية ، بالاضافة الى عدم وضوح الرؤية العقائدية وغيرها من العوائق الاجتماعية . حتى ذهب البعض الى اعتبار الفترة المتراوحة بين 62ـ66 فترة جمود أو ركود ، لم يستطع خلالها أن يقوم قطاع عام اقتصادى بأتم معنى الكلمة (1) . لكن أهم عامل ظرفي داخلي كان يتمثل في السرعة التي واجه بها المشرع حماية الاقتصاد الوطني وادارته غداة الاستقلال ، وسد الفراغ الذى تركه المعمرون .

من ذلك صدر أمر بتاريخ 24 أوت 1962 يمنح لمحافظي العمالات أنذاك سلطات واسعة ، تخولهم ـ بعد مرور ثلاثين يوما من صدور هذا القانون وموافقة المفوضية الاقتصادية (بناء على اتفاقيات اقيان) . القيام باجراءات فتح واستغلال كل مؤسسة ذات طابع صناعي أو تجارى أو مالي لم تمارس نشاطها منذ شهرين . ثم تقوم سلطات العمالة (الولاية) بتعيين مسير ادارى ، والذى تنحصر سلطاته في التسيير فقط وبصورة مؤقتة . وتلاه بعد ذلك مرسوم 23 نوفمبر 1962 ، المتضمن انشاء لجان التسيير في المؤسسات الصناعية والمنجمية الشاغرة . ثم مرسوم 18 مارس لعام 1963 ، الذى يتضمن

؛ ؛ = تحقيقه في نهاية السنة المذكورة يقدر ب 210 مليار دينار وهو ما يعادل 04 سنوات من التخطيط طبقا للوتيرة المسجلة عام 1978 . ص 49 و 50 .

(1) ـ د . عبد اللطيف بن أشنهو : التخطيط والتنمية في الجزائر المرجع السابق ، ص: 18 .

تفاصيل عديدة تتعلق بالتسيير الذاتي من طرف عمال المصانع و المزارع الشاغرة . و قد حدد هذا المرسوم و المراسيم التي تلته طرق الادارة الذاتية و معايير شغور هذه الاملاك المدارة ذاتيا (1) .

صحيح أن القطاع المسير ذاتيا لم يكن في البداية ذا أهمية خاصة في القطاع الصناعي ، كما ذكر ذلك السيد عبد اللطيف بن أشنهو ، و هوما لاحظه أيضا ميثاق الجزائر . اذ لم يكن يضم في القطاع الصناعي سوى المشروعات الفردية التابعة لفرنسي الجزائر ذات رأسمال ضعيف ، لكنه مكن من ادارة أراضي المعمرين في القطاع الزراعي ووضع قواعد بناء الاشتراكية و أبعد القطاع الفلاحي من الاستغلال (2) .

و واضح أن أسلوب الادارة الذاتية هو أسلوب مقتبس من التجربة اليوغسلافية و يتلخص طبقا لمراسيم مارس 1963 في قيام القاعدة العمالية أو الجمعية العامة لعمال المشروع بانتخاب مجلس العمال لمدة ثلاث سنوات يجدد ثلثهم كل سنة ، ثم يقوم مجلس العمال بتعيين من بين أعضائه لجنة التسيير ، و هي لجنة تتكون من 3 الى 11 عضوا يجدد ثلثهم سنويا . تنتخب رئيسا لها وتمارس مهامها تحت اشراف و رقابة مجلس العمال .

و الى جانب ذلك ، يعين مدير المشروع من طرف الادارة كممثل للدولة و بذلك تستحوذ الادارة على المشروع و تتدخل مباشرة في تسييره . و لما كانت لجنة التسيير هي التي تأخذ كافة القرارات ، فان سلطة التسيير تتحول اليها وغالبا الى المدير . وقد أسند مرسوم 23 مارس 1963 الوصاية على القطاع المسير ذاتيا الى الديوان الوطني للاصلاح الزراعي (3) .

---

(1) — د . نور الدين تركي : المرجع السابق ، ص 09 و ما بعدها . و يلاحظ أن هذه الطريقة تشبه الى حد كبير الطرق التي لجأت اليها معظم الحركات الاشتراكية في البداية ، مثل لجان المصانع التي كونت على عجل في روسيا ، لادارتها بعد أن هاجرها أصحابها .

(2) — عبد اللطيف بن أشنهو : التخطيط و التنمية في الجزائر المرجع السابق ص : 18 ، و كذلك ميثاق الجزائر ، المهام الاقتصادية للبناء الاشتراكي ، بند 5 و 6 و قد ألحت اللائحة الاقتصادية و الاجتماعية على تدعيم التسيير الذاتي .

(3) — راجع المراسيم الصادرة في 18 و 22 و 23 مارس 1963 المتعلقة بالتسيير الذاتي الزراعي ، ثم في 8/ 5/ 1963 بالنسبة للتسيير الذاتي الصناعي .

أما بخصوص أسلوب الادارة الذى اتبعه المشرع لادارة مختلف الانشطة الوطنية خاصة النشاط الصناعي و التجارى منها ، كانت تعكس تأثره بالانماط و الاشكال الموجودة في فرنسا ، فاتخذ شكل الشركات الوطنية (شركات الدولة) و الدواوين ، الوكالة ، الصندوق ... الخ و من الصعب أن نعرف الغاية التي يهدف اليها المشرع من وراء اطلاق اصطلاح معين على نشاط دون أخر لكن من المتفق عليه أن هذه الاشكال لا تزتب عليها أى قيمة عملية .

كانت الهيئات التي تتولى ادارة المؤسسة العامة الاقتصادية قبل الاستقلال تنحصر في الهيئات التقليدية ، مجلس ادارة و المدير . أما بعد الاستقلال فان المشرع قد حاول تكييف ادارة المؤسسة مع الظروف و الاوضاع المستجدة في البلاد . فعمد أحيانا الى الغاء مجالس الادارة في غالبية المؤسسات ثم عوضها بهيئات استشارية ، وأوكل كافة السلطات في المؤسسة الى قيادة موحدة هو المدير . وأحيانا أخرى احتفظ بمجلس الارة و بجانبه لجنة ادارة كما حل محل مجلس الادارة في حالات كثيرة ، مجلس استشارى أو لجنة توجيه و مراقبة .

كانت مجالس الادارة يغلب عليها التمثيل الحكومي ، اذ ان جل أعضاء هذه الهيئة هم من موظفي الدولة (الوزراء أو ممثليهم ، رؤساء الادارات أو ممثليهم ، مدراء مؤسسات عامة أخرى) . و لم يمثل العاملين الا في حالات قليلة ، و لايوجد ممثلين للمنتفعين كما هو معروف في فرنسا . كما أن الحزب لم يمثل الا في بعض المؤسسات ، ففي بعض الحالات يكون مجلس الادارة عبارة عن مجلس وزراء و كبار الموظفين ، مثل ذلك الديوان الوطني للاصلاح الزراعي و الخزينة الجزائرية للتنمية (1) .

و ليس هناك قاعدة ثابتة في توزيع الصلاحيات بين أعضاء المؤسسة ، و انما يرجع في ذلك الى النص المنشيء لكل مؤسسة على حدة ، و في بعض الحالات أخذ المشرع بثنائية القيادة في المؤسسة ، مثل ما هو معروف في فرنسا أى وجود الرئيس المدير العام (P.D.G) و المدير العام (D.G) . وقد أدى نقص الاطارات الى تعيين العضو الواحد في عدة مؤسسات ، كما أن انتماء أعضاء المجالس واللجان

---

(1) ـ د . محمد مصطفى : مذكرته السابقة ،(المشروعات العامة في الجزائر) ص 10 و ما بعدها و قد لاحظ بهذا الصدد ، ان ما يسمى بمؤسسة في هذه الحالة ليس الا جزءا لا يتجزأ من الدولة ، و ان فكرة الوصاية الادارية تفقد مفهومها . فمجلس الديوان الوطني للاصلاح الزراعي يتكون من رئيس الحكومة و سبعة (07) وزراء و موظفين و ستة (06) لمزارعين و أربعة (04) أشخاص آخرين . أنظر كذلك مجلس ادارة الخزينة الجزائرية للتنمية (مراسيم 1963.05.07 و 1963.05.16 و 1966.04.04) .

الى الادارة جعل مدة عضويتهم فيها مؤقتة و مرهونة بمدة بقائهم في الادارة مما أدى الى عدم انتظام عملها و اهتمامها بالمسائل الجوهرية للمؤسسة فانتقلت سلطات مجلس الادارة الى هيئة القيادة (المدير) حيث أصبح في الواقع المسؤول الوحيد عن المؤسسة .

المطلب الثاني : مرحلة التنظيم

تعتبر سنة 1971 — و هي سنة تأميم المحروقات — عهدا جديدا في حياة المؤسسة العامة الاقتصادية و بداية لاتجاه يتم وضع أسس البناء الاشتراكي للقطاع العام ، و يجسد مبدأ ديمقراطية ادارة المؤسسات العامة في المجال الاجتماعي و الثقافي و الاقتصادى على الخصوص. وذلك بفضل المبادىء التي وضعها ميثاق التنظيم الاشتراكي للمؤسسات ، و النصوص التي تضمنها الامر رقم 71—74 الصادر في 16 نوفمبر 1971 و المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات وغيرها من النصوص التنظيمية المكملة و المطبقة لهذه المبادىء (1) ، و هو ما اعتبره الكثيرون خطوة شجاعة من طرف المشرع الجزائرى ، نظرا لما تحققه من أهداف سياسية و اقتصادية و اجتماعية و تنظيمية على صعيد بناء المجتمع الاشتراكي . و سنحاول هنا تناول بعض هذه الاهداف فيما يلي بايجاز .

الفرع الاول : على الصعيد التنظيمي

لا حظنا في الفترة التي شاهدت ميلاد القطاع العام الاقتصادى ، ان المؤسسات العامة الاقتصادية كانت تنشأ بصورة سريعة و تحت أشكال قانونية مختلفة ، و قوانين أساسية متباينة ، و بالتالي لا تخضع الى مبادىء تنظيمية قانونية موحدة ، مما أدى بها في كثير من الاحيان الى التنازع فيما بينها و التداخل في الصلاحيات و ميادين النشاط الذى تمارسه ، و غيرها من المشاكل التي عرفتها المؤسسات العامة خلال المرحلة الاولى من نشأتها و لم يعد هناك مايبرر بقاء هذا الوضع الظرفي دون حسمه و التصدى له بالتنظيم ، ووضع القواعد الملائمة لمرحلة مابعد السبعينات (2) .

---

(1) — بالاضافة الى الامر رقم 71—74 الصادر في 16 نوفمبر 1971 ، المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات المنشور بالجريدة الرسمية العدد 101 لسنة 1971 ، هناك عدة نصوص أخرى صدرت خلال هذه المرحلة ، منها الامر رقم 75—23 الصادر في 29 أفريل 1975 و المتضمن القانون الاساسي النموذجي للمؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادى ، الجريدة الرسمية عدد 38 لسنة 1975 ، وكذلك الامر رقم 75.76 الصادر في 21 نوفمبر 1975 و المتضمن تحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسات الاشتراكية و سلطة الوصاية و الادارات الاخرى التابعة للدولة .

(2) — أنظر ميثاق التنظيم الاشتراكي للمؤسسات ، الجريدة الرسمية العدد 101 لسنة 1971 ، ص 1730 .

وقد حظيت المؤسسة الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادى في الجزائر بعناية خاصة من طرف المشرع نظرا لما أخصها به من نصوص وأحكام تتلاءم ونشاطها .

وهكذا حددت أحكام هذه النصوص طرق تنظيم وتسيير المؤسسة الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادى ، التي يتكون مجموع تراثها من الاموال العامة، مملوكة للدولة وتسير حسب مبادئ التسيير الاشتراكي ، سواء كانت مؤسسة وطنية أو محلية . تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتتضمن وحدة أو عدة وحدات انتاجية . ثم بينت هذه الاحكام طريقة انشاء المؤسسة الاشتراكية التي يجب أن تتم بمرسوم ، باستثناء المؤسسات ذات الاهمية الوطنية التى تحدث بموجب القانون . أما المؤسسات التابعة للولايات والبلديات ، فانها تنشئ طبقا لاحكام قانون الولاية والقانون البلدى .

وقد أوجب المشرع أن يتم كل أحداث لمؤسسة اشتراكية ضمن الاوضاع المنصوص عليها في القانون الاساسي النموذجي للمؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادى (1) . الذى يبين تسميتها ومقرها (وطنية — تابعة للولاية تابعة للبلدية ... الخ) . وأهدافها في اطار المخطط الوطني للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والوسائل والاختصاص الاقليمي ومبلغ الذمة المالية الابتدائية المخصصة لها ، وكذلك تعيين الوزارة الوصية (2) .

كما حددت هيئات المؤسسة الاشتراكية ووحداتها ، وبنيت مختلف قواعد تأسيسها أو تعينها وصلاحياتها وتنظيم وتنسيق العلاقات فيما بينها وهذه الهيئات هي : مجلس العمال ، مجلس المديرية ، المدير العام للمؤسسة أو مدير الوحدة ، اللجان الدائمة ، (الشؤون الاقتصادية والمالية ، الشؤون الاجتماعية والثقافية ، شؤون المستخدمين والتكوين ، الشؤون التأديبية، شؤون حفظ الامن والصحة) .

وقد حاول المشرع أيضا من خلال هذه الاحكام تنظيم علاقة المؤسسة بجهة الوصاية والادارات الاخرى التابعة للدولة (3) .

---

(1) أنظر المواد من 1 حتى 6 من الامر المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات . وقد استثنى المشرع من تطبيق أحكام هذا الامر القطاع الفلاحي المسير ذاتيا والقطاع التعاوني .

(2) أنظر م 2 و 1 من الامر المتضمن القانون الاساسي النموذجي للمؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادى، وقد نص في م 3 على الغاء النص المتضمن للقانون الاساسي الخاص بكل مؤسسة اشتراكية تطبيقا لهذا الامر . وكذلك نموذج القانون الاساسي الموحد للمؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادى المرفق بهذا الامر الجريدة الرسمية عدد 38 سنة 1975 و يفهم من م 4 من الامر المتعلق بالتسيير الاشتراكي ، أن الوحدة الانتاجية لا تتمتع بالشخصية المعنوية وتتأسس وحدات المؤسسة طبقا لاحكام المرسوم رقم 73 . 177 الصادر في 15 أكتوبر 1973 المتعلق بالوحدات الاقتصادية .

(3) — راجع في ذلك بصورة خاصة ، الامر المنظم تحديد العلاقات الرئيسية =

الفرع الثاني : على صعيد مشاركة العمال في اتخاذ القرار

لاحظ ميثاق التسيير الاشتراكي للمؤسسات ، أنه "في القطاع الاشتراكي تكون حقوق العمال مضمونة بواسطة الاشتراك المباشر في التسيير المنصوص عليه في التنظيم الاشتراكي للمؤسسات . وان تكون مؤسسة القطاع العام تابعة في المجتمع الاشتراكي لعمال البلد الذين يشغلونها على يد الدولة التي هي دولتهم . . . ان الصفة الممنوحة من الان فصاعدا للعمال هي صفة المنتج المسير ، تمارس خاصة ضمن مجلس العمال الذى لا تنحصر مراقبته لنشاط المؤسسة في المظاهر التقنية وحدها ، بل تتخذ بعدا سياسيا على الخصوص ، و يجب ابرازه في الامتيازات المخولة لمجلس العمال . وهكذا سيقوم هذا المجلس بفحص الحسابات التقديرية و ميزانية المؤسسة و باعطاء رأيه فيهما" (1) .

هذه المبادئ وغيرها جسدتها أحكام الامر المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات و النصوص اللاحقة له بما منحته من حقوق للعمال ، منها انتخابهم في كل مؤسسة أو وحدة مجلس يمثلهم لمدة 3 سنوات ، و [illegible] من بين الجمعية العامة للعمال ، و قد أوكلت اليه صلاحيات هامة على صعيد اتخاذ القرار المتصل بنشاط المؤسسة الاقتصادية و الاجتماعية . هذا بالاضافة الى اللجان الدائمة للعمال المنبثقة عن جمعيتهم العامة داخل كل مؤسسة أو وحدة تمارس صلاحيات مالية و اجتماعية و ثقافية ، وكذلك شؤون توظيف و التكوين و التأديب و حفظ الصحة و الامن . وهو ما يسمح لنا بالقول أن العمال أصبحوا لايشاركون في اتخاذ القرار فحسب بل و يمارسون رقابتهم على تسيير المؤسسة أو الوحدة (2) . بفضل ممثليهم بمجلس الادارة و مجلس عمالهم و لجانهم الدائمة .

= يفن المؤسسات الاشتراكية و سلطة الوصاية و الادارات الاخرى التابعة للدولة المشار اليه سابقا .

(1) — ميثاق التنظيم الاشتراكي للمؤسسات ، الجريدة الرسمية ، العدد 101 ص : 1732 و 1733 .

(2) — بن أشنهو عبد اللطيف : التخطيط و التنمية في الجزائر ، المرجع السابق ، ص : 270 و مابعدها . و يعتبر أن نصوص التسيير الاشتراكي مهما كان مفهومها تنظم و ظيفتين رئيسيتين لصالح مجموعة العمال ، المشاركة في اتخاذ القرار و رقابة التسيير . و بخصوص الميدان الاقتصادى و المالي ، فالمشاركة استشارية .

الفرع الثالث : على الصعيد الاجتماعي و السياسي

أن البعد السياسي و الاجتماعي الذى يرمي اليه المشرع من وراء مشاركة العمال ، نجده في ميثاق التنظيم الاشتراكي للمؤسسات الذى اعتبرها " تشكل مدرسة للتكوين السياسي و الاقتصادى و الاجتماعي للجماهير الكادحة يستمد منها العمال المعلومات التي ترقي شعورهم بالمسؤوليات و تزيد في كفاءتهم على تسيير الشؤون ، و يقومون فيها بدورهم كمنتخبين قائمين بالتسيير كما يمكنهم من أن يقوموا فيها بتحسين حالتهم" (1) . و هو ما أكده الميثاق الوطني فيما بعد (2) . كل ذلك من أجل القضاء على التناقضات بين الحاكم و المحكوم في المجال السياسي و الاقتصادى و الاجتماعي ، بفضل المساهمة الواعية للجماهير في تحقيق أهداف الثورة الاشتراكية التي تعمل لتحرير الانسان من الاستغلال ، و البطالة و الفقر و المرض ، و من قلقه على مصير ابنائه ، ليصبح سيد نفسه . بالاضافة الى ذلك فان المؤسسة و الوحدة الانتاجية ، خلية اجتماعية هامة ، تكون اطارا ملائم للقيام بالتوعية السياسية و الاجتماعية و تعبئة المنتجين من العمال بواسطة خلايا حزب جبهة التحرير الوطني و منظماته الجماهرية و خاصة المنظمة النقابية منها . و قد أكد ميثاق التنظيم الاشتراكي للمؤسسات دور المؤسسات ذات الطابع الاقتصادى ، الذى ينحصر في رفع قابلية الانتاج الى أقصى حد ، في التحسين المستمر للنوعية و في العمل على تخفيض الاسعار . و يجب على كل واحدة من هذه المؤسسات أن تساهم في التطور العام للبلاد ، و ذلك بواسطة انتاجها الخاص و بتكثير رؤوس الاموال في آن واحد . . . ثم يلزم أن يخول لها استقلال يكون واسعا بقدر الامكان لبث روح المسؤولية . و المبادرة فيها و توصيل القوة الضرورية اليها . و ذلك بالغاء القيود البروقراطية طبقا لمبدأ توزيع السلطة ، ويجب أن يمارس هذا الاستقلال في احترام السياسة العامة للدولة و المجتمع وأهداف التخطيط بوجه أخص" (3) .

---

(1) ـ ميثاق التنظيم الاشتراكي للمؤسسات ، الجريدة الرسمية عدد 101 لسنة 1971 ، ص : 1732 و 1733 .

(2) ـ الميثاق الوطني لحزب جبهة التحرير الوطني ، المعهد التربوى سنة 1976 ، ثم بعد اعادة صياغته سنة 1986 ، و المنشور بالمرسوم رقم : 86.22 بتاريخ 9 فبراير سنة 1986 ، الجريدة الرسمية رقم 7 من نفس السنة ص : 204 و 216 و قبلهما ص : 168 .

(3) ـ ميثاق التنظيم الاشتراكي للمؤسسات " الجريدة الرسمية ، عدد 101 لسنة 1971 ، ص : 1735 .

و سنلمس من خلال هذا البحث أن الرغبة في اعطاء المؤسسة الاشتراكية الاقتصادية مزيدا من الصلاحيات لتقوم بوظيفتها كعون من أعوان تنفيذ الخطة الاقتصادية ، كانت و لا تزال محل اهتمام المشرع و الشغل الشاغل للمسؤولين الجزائرين على مختلف المستويات. واذا كانت هذه المرحلة قد أرست مبادئ و قواعد تسيير المؤسسة الاشتراكية الموحدة و المنسجمة ، ثم جسدت مشاركة العمال في اتخاذ القرار على مستوى المؤسسة ، وعملت على رفع الوعي السياسي و الاجتماعي و الاقتصادي لدى العمال ، فانها أبرزت كذلك بعض المشكلات التنظيمية و المالية و القانونية تولت المرحلة الثالثة و الحالية محاولة حلها .

المطلب الثالث : مرحلة اعادة التنظيم

منذ أواخر السبعينات بدأ المسؤولون في الجزائر ينادون بضرورة التحكم في التسيير (1) ، و يعنون بالدرجة الاولى بالمؤسسات الاشتراكية الاقتصادية التي تضخمت هياكلها وكبر حجمها الى درجة أصبح التحكم فيها و مراقبة نشاطها صعبا ، مما أدى الى قلة مردودها ، و انعدام التوازن فيما بينها و بين قطاعات النشاط الاخرى ، فظهر تأخر كبير في تنفيذ الاستثمارات المسجلة في اطار الخطة الوطنية . و بانعقاد المؤتمر الاستثنائي لحزب جبهة التحرير الوطني في شهر ماى 1980 بالجزائر ، و هي السنة التي دخل فيها المخطط الخماسي الاول (1980 ـ 1984) حيز التنفيذ ، بدأت مرحلة جديدة في التنظيم و اعادة هيكلة الاقتصاد الوطني بصورة عامة، والمؤسسة الاشتراكية الاقتصادية بصورة خاصة . ففي ضوء تجربة الفترة الماضية من المسيرة التنموية ، قدمت وزارة التخطيط و التهيئة العمرانية خلاصة الحصيلة الاقتصادية للعشرية (1967 ـ 1978) الى المؤتمر مبرزة الايجابيات و السلبيات التي عرفتها العشرية الماضية ، و مما جاء بها " لقد حققت بلادنا نجاحات و مكاسب هائلة بعد استرجاع سيادتها الوطنية و كرامتها بفضل تضحياتها للجسام ، كما حققت تقدما لا منازع فيه في انجازات الاهداف الدائمة للثورة الرامية الى ارساء أسس اقتصاد وطني مستقل و بناء مجتمع اشتراكي . غير أن مسيرة تطورنا عرفت في الماضي اختلالات خطيرة و انعدامات التوازن على

---

(1) ـ يراجع بهذا الصدد ، كلمة الرئيس الراحل " هوارى بومدين " ، أمام المجلس الشعبي الوطني ، حول وضع الامة ، بقصر الامم في 31 مارس 1977 المنشورة بملحق الجريدة الشعب ، و ثيقة " في 02 أفريل 1977 عدد 4168 و كذلك خطب الرئيس " الشاذلي بن جديد رئيس الجمهورية. الامين العام لحزب جبهة التحرير الوطني في الجلسة الختامية للمؤتمر الاستثنائي جريدة الشعب 21 جوان 1980 ، ص 03 وكذلك خطابه حول وضع الامة في 29 نوفمبر 1982 جريدة الشعب يوم 30 نوفمبر 1982 " ملحق .

الصعيدين الاجتماعي و الاقتصادي ، بل عرفت كذلك بعض الانحرافات التي قد تسيء بشكل خطير الى دعم تطورنا و استمراره و تكبت بالتالي حيوية الثورة. (1)

و هو ما مكن المؤتمر الاستثنائي من الخروج بقرارات و توصيات ضمنها تصورات و أفاق التنمية الاقتصادية للعشرية القادمة . ثم تلا ذلك قرارات و توصيات اللجنة المركزية للحزب في مختلف دوراتها ، و توجيهات المسؤولين و الهيئات المعنية على جميع المستويات (2) .

شرعت الاجهزة التنفيذية في ترجمة هذه التوجيهات الصادرة عن السلطات العليا للحزب و الدولة الى نصوص قانونية ، تجسد تلك المبادئ و التوجيهات و ترسم أسلوب و طريقة العمل الجديدة للمرحلة القادمة ، بهدف القضاء على السلبيات التي ظهرت خلال المسيرة التنماوية الاقتصادية عندنا ، و مواجهة متطلبات المرحلة القادمة .

و كانت نقطة البداية تتمثل في اعادة هيكلة المؤسسات الاشتراكية ضمن الاطار العام لتنظيم و هيكلة الاقتصاد الوطني ، و مما ذكره وزير التخطيط و التهيئة العمرانية آنذاك ، " تعتبر جزءا من مجموع العمليات و الاجراءات الهادفة الى تطوير التسيير العام للاقتصاد . . . و هي تشمل المحيط القانوني و الاداري و المالي للمؤسسة، حتى نضمن لها الشروط الاكثر فاعلية . و الهدف هو ضمان استقلالية أكبر للمؤسسة في مجال التسيير ، و في اطار واضح ، و العمل على جعلها مسؤولية عن كل العمليات المناطة بها ، لتحقيق أهداف المخطط الخماسي . . . ان المخطط الخماسي يمنح خاصة التحويل في اتجاه المجموعات المحلية و يتعلق الامر هنا بالنشاطات التي يكون التكفل بها سهلا و أكثر فاعلية على المستوى المحلي ، اذن يوجد هناك نوع من اعادة توزيع النشاطات التي أصبحت ضرورية في الوقت الراهن لعملية التنمية ، و هذا يعطي مبدأ

---

(1) — الوثائق المقدمة للمؤتمر المشار اليه سابقا ، ص: 11 ، و يراجع أيضا ، المذكرة التمهيدية لمشروع المخطط الخماسي (1980 — 1984) الصادر عن وزير التخطيط و التهيئة العمرانية بالجزائر ، في 14 ماى 1980 ثم حديثه لجريدة الشعب حول اعادة هيكلة المؤسسات ، المنشور يوم 27 نوفمبر 1980 العدد 5310 .

(2) — راجع اللوائح المصادق عليها في المؤتمر الاستثنائي لحزب جبهة التحرير الوطني ، المنعقد بالجزائر من 15 حتى 21 ماى ، سنة 1980 خاصة لائحة تنظيم و تسيير الاقتصاد ، المنشورة بجريدة الشعب يوم 25 جوان ، سنة 1980 ، ص: 03 . و كذلك قرارات اللجنة المركزية حول توجيهات التنمية للعشرية القادمة ، المنشورة بجريدة الشعب 06 جانفي 1980 ، ص: 05 .

اللامركزيـة معناه الحقيقـي عنـد التطبيـق (1) .

و اعادة هيكلة المؤسسات الاشتراكية (2) ، ليست هي و حدها العمليـة التي ميزت هذه الفترة من حياة المسيرة الاقتصادية في الجزائر ، و انما هنـاك عدة نصوص ذات أهمية خاصة في مجال تنظيم الاقتصاد الوطني أصدرها المشرع و من أهمها : القانون المتعلق بممارسة و ظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني رقم 80/ 40 ليوم 01 مارس 1980 . و كذا القانون المتعلق بممارسة و ظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة رقم 80/ 05 لاول مارس 1980 . القانون المتعلق بالاستثمار الاقتصادى الخاص الوطني رقم 82/ 11 الصادر يوم 21 أوت 1982 و كذا القانون المتعلق بتأسيس شركات الاقتصاد المختلط و سيرها رقم 82/ 13 ليوم 28 أوت 1982 . هذا بالاضافة الى عدة مراسيم منها المرسوم رقم 82/ 145 ليوم 10 أفريل 1982 المنظم للصفقات الـتي يبرمها المتعامل العمومي .

فهذه النصوص وغيرها هي التي ستحدد الاطار العام للاقتصاد الوطـني مستقبلا في الجزائر و طريقة تسييره خلال هذه المرحلة الجديدة التي يشهدها تطور مراحل التنمية في الجزائر . و لعل أهم النصوص التي توجت مرحلة اعادة تنظيم الاقتصـاد الوطني و المؤسسة العامة الاقتصادية بصورة خاصة ، نشـير الى القانون المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية ، وكذا القانون المتعلق بالتخطيط و القانون المتعلق بصناديق المساهمة و القانـون المتضمن القانون التجارى و المحدد للقواعد الخاصة المطبقة على المؤسسـات العمومية الاقتصاديـة (3) .

---

(1) ــ أنظر تصريحه المنشور بجريدة الشعب اليومية ، ليوم 27 نوفمبر 1980 عدد 5310 . وكذلك حديثه للصحافة الوطنية ، الذى ذكر فيه أن الهيكلـة ليست معناها التفتيت ، أو اعادة النظر في شركاتنا الوطنية التي يرتكز عليهـا مستقبل البلاد ، وانما العملية تندرج في اطار التنظيم العام الاقتصادى الوطني و هي ستسمح بممارسة المسؤولية بكل وضوح و بهدف التحكم في مسيرة الاقتصاد الوطني . (الشعب 17 جانفي سنة 1981 .عدد 5354) .

(2) ــ أنظر على سبيل المثال مجموعة المراسيم المتعلقة باعادة هيكلة المؤسسات التابعة لوزارة الطاقة و الصناعات الكيماوية ، الجريدة الرسمية .عدد 31 لعـام 1981 . و كذلك مجموعة المراسيم المتعلقة باعادة هيكلة المؤسسات التابعـة لوزارة الصناعة الثقيلة ، الجريدة الرسمية ، عدد 04 . لسنة 1983 .

(3) ــ القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية رقم 88 تاريخ 12 . 2 . 88 .
ــ القانون المتعلق بالتخطيط ، رقم 88ــ02 بتاريخ 12 . 02 . 88 .
ــ القانون المتعلق بصناديق المساهمة ، رقم 88ــ03 بتاريخ 12 . 02 . 88 .
ــ القانون المتضمن القانون التجارى الذى يعدل و يتمم الأمر ، رقم 75ــ59 المؤرخ في 26 . 09 . سنة 1975 ، و المتضمن القانون التجارى و يحدد القواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الاقتصاديـة .

وخلاصة القول أن البحث الدؤوب عن أفضل وأنجح الاساليب والطرق لادارة القطاع العام الاقتصادى، كان دائما هو المسعى الذى تصبو اليه أغلب الدول في الانظمة الرأسمالية والاشتراكية على حد سواء، ويزداد ذلك الحاحا خاصة في البلاد التي يحتل فيها هذا القطاع مكانا بارزا ودورا قياديا في تحقيق التنمية الشاملة. واذا كان المشرع لم يقيد نفسه عند توظيفه للاموال العامة باتباع أشكال وصور واحدة معينة، فانه — وكما لمسنا من قبل — حاول دائما أن يدير هذه الاموال ادارة اقتصادية ويبتعد عن أساليب الادارة الحكومية، مما اضطره في النهاية اللجوء الى فكرة المؤسسة العامة الاقتصادية أو المشروع العام، لما وجد فيها من مزايا تلائم طبيعة النشاط الاقتصادى. ومهما تكن المشاكل التي يثيرها أسلوب المؤسسة، فان المعروف في تجارب البلاد الاشتراكية أن تبعية المؤسسة للادارة المركزية في الدولة تبدو شديدة في أعقاب تطبيق اجراءات التأميم، ثم تتحول الى تبعية خفيفة أو أقل شدة. ولم تشذ التجربة الجزائرية عن هذه القاعدة وهو ما لمسناه خلال عرضنا السابق.

الفصل الثاني
تعريف المؤسسة العامة الاقتصادية ومشاكلها المعاصرة

انتهى المشرع في معظم الانظمة على اختلاف مذاهبها الى تبني فكرة المؤسسة العامة الاقتصادية (المشروع العام)، كأسلوب رئيسي يمارس بواسطة ادارة النشاط العام الاقتصادى، بعد أن أثبت هذا الاسلوب حتى الان نجاعته وملاءمته لممارسة مثل هذا النشاط العام، الذى أصبح من أولى وظائف وواجبات الدولة الحديثة في عصرنا الحاضر.

ولما كانت فلسفة أوضاع القطاع العام الاقتصادى تختلف من نظام لا خر من حيث حجمه، ووظيفته وأهدافه وتنظيمه القانوني، تبعا لاختلاف الاسس الايديولوجية والاجتماعية والموضوعية الخاصة بكل نظام (1). هذا زيادة

---

(1) — د. أبو زيد رضوان : الوجيز في القطاع العام، دار الفكر العربي بمصر 1974، ص: 9. 10، حيث عرف القطاع العام بأنه "الهيكل القانوني" الذى تستطيع الدولة به ومن خلاله توجيه النشاط الاقتصادى الوطني، وتغيير وسائل الانتاج التي تصبح ملكا للمجتمع ككل لصالح مجموع السكان وفق خطة عامة للتنمية الاقتصادية، بما يترتب على ذلك من تغيير جذرى للعلاقات الاجتماعية والانتاجية في المشروع، ونبذ الاسلوب الفردى أو الرأسمالي سواء من حيث الملكية والادارة والعمالة، وفكرة الربح. ويتكون القطاع العام على هذا النحو من مجموع الوحدات الاقتصادية التي تمتلكها الدولة أو تسهم فيها لتسييرها لتطوير الاقتصاد الوطني وفق خطة التنمية المرسومة سلفا، ترفض العشوائية في الانتاج والتوزيع والاستهلاك.

على أن المشرع لم يلزم نفسه باعطاء تعريف محدد لهذه الظاهرة،اذ كثيرا ما نجده يلجأ الى عدة أساليب و أشكال قانونية لادارة النشاط الاقتصادى طبقا لما تمليه عليه الاعتبارات الموضوعية الخاصة بـه . فان ذلك قد أثر تأثيرا ملحوظا في أراء الفقهاء الذين تباينت مواقفهم و اختلفت وجهات نظرهم حول مفهوم المؤسسة العامة الاقتصادية . فاذا أضفنا الى ذلك النوازع المذهبية الكامنة وراء هذه المواقف وغيرها ، أدركنا الاسباب التي حالت دون الاهتداء الى تعريف علمي و شامل مجمع عليه حتى الان .
و قد رأيت تقسيم دراسة هذا الفصل الى مبحثين :

نتناول في المبحث الاول تعريف المؤسسة العامة الاقتصادية مع تحليل و مناقشة أهم التعريف الفقهية لها . ثم أخصص المبحث الثاني للتعرض فيه بايجاز لاهم المشاكل التي تواجه المؤسسة العامة الاقتصادية المعاصرة .

المبحث الاول : تعريف المؤسسة العامة الاقتصادية

اذا كانت قيمة أى تعريف تكمن في مدى قدرته على شمول حقل بحث العلم المعرف ، وعلى وصف موضوعه (1) ، فان فقهاء القانون العام لم يتفقوا حتى الان على تعريف المؤسسة العامة الاقتصادية تعريفا جامعا مانعا ، يجمع و يوحد عناصر و مقومات هذا النوع من المؤسسات ، و مما أدى الى تباين الاراء و الاتجاهات الفقهية أو القضائية حول الدعائم و الاسس التشريعية و القانونية التي تقوم عليها ، هو خلو التشريعات سواء في الانظمة الرأسمالية أو الاشتراكية من تعريف دقيق للمؤسسة الاقتصادية العامة (2) . ففي فرنسا مايزال الفقهاء يستنجدون عند محاولة تعريف هذا النوع من المؤسسات بالتعريف الذى أورده مشروع قانون نظام القطاع الاقتصادى المؤمم هناك سنة 1948 ، حيث نصت المادة الاولى منه على انها " منظمة تتمتع بالشخصية الاعتبارية و الاستقلال المالي ، نقلت اليها الدولة باسم الامة ملكية أو ادارة أحد المشروعات التجارية أو الصناعية " (3) .

---

(1) ـ د . رفعت المحجوب : الاقتصاد السياسي ، الجزء الاول ، المرجع السابق ص 12؛

(2) ـ د . أميرة صدقي : النظام القانوني للمشروع العام ، دار النهضة العربية القاهرة ، ط : 1971 ، ص (ن) (المقدمة) .

(3) ـ د . أميرة صدقي : المرجع السابق ، ص (م) المقدمة ، و قد لاحظت أن تعبير المشروع العام يستخدم في الوقت الحاضر لتعيين أنشطة الدولة أو المجموعات العامة الاخرى في القطاعين الصناعي و التجارى ، و استعمل لاول مرة في أحد الوثائق الرسمية الخاصة بالمركز المالي لفرنسا دون تحديد المقصود به على وجه الدقة . كذلك لم يضع قانون الميزانية (06 يناير 1948) =

و بذلك يكون هذا المشروع قد اشترط القيام مؤسسة عامة اقتصادية توافر العناصر التالية :

التمتع بالشخصية المعنوية ، صدور قانون بانشائها ، رأس مال مملوك بأكمله للدولة ، القيام بالنشاط التجارى أو الصناعي ، الخضوع كأصل عام لقواعد القانون الخاص سواء فيما يتعلق بنظام أموالها أو بقواعد ادارتها . و يضيف فقهاء الانجليز بعض العناصر استخلصوها من واقعهم هناك مثل : وجود مجلس الادارة المستقل ، و تتمتع المؤسسة باستقلال عند ممارسة نشاطها ، فهي مسؤولة عن زيادة رأسمالها مع خضوعها لنظمها الخاصة ، و اتباع سياسة التمويل الذاتي ، أى أنها ملزمة بتسيير نشاطها بما يحقق لها أرباحا تواجه بها التزاماتها و توسعها ثم التمتع بالاحتكار ، و خضوعها لرقابة دقيقة من قبل الحكومة (1) . و الملاحظ أن جل هذه العناصر و غيرها هي التي أصبحت تتضمنها و تبرزها مختلف التشريعات الحديثة بهدف تحديد طبيعة ظاهرة المؤسسة العامة الاقتصادية و تمييزها ، خاصة في الانظمة التي تلعب فيها هذه الاخيرة دورا رئيسيا في التنمية ، لما يترتب عن ذلك من نتائج قانونية هامة . فالمشرع الروسي واليوغسلافي و المصرى و الجزائرى كل منهم حاول أن يبرز الخصائص المميزة لهذا النوع من المؤسسات طبقا لما يتفق مع ايديولوجية و أوضاعه الخاصة . ففي مصر مثلا استعمل المشرع اصطلاح " المؤسسة العامة " للاشارة الى بعض التنظيمات ذات الشخصية المعنوية و تضم تحتها بعض الشركات المساهمة ، و قد نصت المادة 02 من قانون 60 لسنة 1971 على أنها " وحدة اقتصادية قابضة تقوم في مجال نشاطها بالمشاركة في تنمية الاقتصاد القومي الاشتراكي و معاونة الوزير في تحقيق أهداف خطة التنمية (2) .

= تعريفا لها أو قائمة بالمنظمات الخاضعة للجنة فحص حسابات " المشروعات العامة " ، و قد طولب من الحكومة ضمن اجراءات الاصلاح المالي و الاقتصادى (قانون 17 أوت 1948 بتقديم مشروع نظام عام للمشروعات العامة الى البرلمان قبل 31 ديسمبر 1948 و قد فعلت . الا أن هذا المشروع لم يناقش أبدا ص : . ك المقدمة " الهامش .

(1) ـ د . أميرة صدقي : المرجع السابق ، ص " ل " المقدمة و ما بعدها . حيث لاحظت أن تعبير المؤسسة العامة استخدم لاول مرة في أحد تقارير الاذاعة البريطانية سنة 1946 و طبقا للتقاليد السائدة هناك لم تبذل أية محاولة لتحديد معناه ، و يفضل البعض تسميتها " بالمؤسسة التنظيمية " . Statutary compontions . نفس المرجع : س المقدمة ، الهامش .

(2) ـ د . أبوزيد رضوان : المرجع السابق : ص 53 . وهي تمارس نشاطها بواسطة ما يتبعها من وحدات اقتصادية ، و هي وحدات شركات القطاع العام التي اعترف لها بالشخصية القانونية بمقتضى م 32 من نفس القانون ، وبذلك تختلف الهيئة العامة التي تتولى مرفق عام (الشرطة ، الاذاعة ، المواصلات السلكية و اللاسلكية) .

أما المشرع الجزائرى قد حاول تعريف المؤسسة الاشتراكية بصورة عامة بالامر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات ، حين نص على أنها المؤسسة التي يتكون مجموع تراثها من الاموال العامة ، و هي ملك للدولة . تتمتع بالشخصية المعنوية و تتضمن وحدة أو عدة وحدات (1) .

ثم أضاف الى ذلك بالامر المتضمن تحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسة الاشتراكية و سلطة الوصاية و الادارات الاخرى التابعة للدولة ، على أنها " العنصر الرئيسي لتحقيق أهداف التنمية المخططة ... تشكل على مستوى فرع النشاط الاقتصادى درجة الاساس المنظمة للتخطيط ، و تساهم في نطاق المهمة المنوطة بها بموجب العقد التأسيس الذى أنشأها في التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية (2) .

و يبدو لنا من خلال هذه الامثلة ، أن المشرع و لو أنه لم يقيد نفسه بتعريف محدد للمؤسسة العامة الاقتصادية الا أنه جاء بجملة من العناصر المهمة تساعد على تحديد طبيعة هذه الظاهرة التنظيمية ، و القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية في نفس الوقت ، و ايجاد تعريف لها . مثل تحديد طبيعة عنصر الاموال فيها و تخصصها ، و تحديد وظيفتها و أهدافها ، ودرجة تبعيتها ، و منحها الشخصية القانونية . وصفة التاجر ، و رغم ذلك فان هذه العناصر لا تكفي في نظر كثير من الفقهاء بالغرض المطلوب لتعريف المؤسسة الاقتصادية العامة تعريفا علميا متفقا عليه ، لذلك ذهبوا مذاهب شتى في محاولتهم لايجاد التعريف المنشود ، فانقسموا الى فريقين: الاول يستند في تعريفه لها على فكرة " المرفق العام " بينما يعتبرها الفريق الثاني فكرة مبتكرة و حديثة لا صلة لها بالمرفق العام ، و عليه فاننا نقسم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب على النحو التالي :

المطلب الاول : التعاريف التي تستند الى فكرة المرفق العام .

المطلب الثاني : التعاريف التي لا تستند الى فكرة المرفق العام .

المطلب الثالث: خلاصة الرأى حول تعريف المؤسسة العامة الاقتصادية .

المطلب الاول : التعاريف التي تستند الى فكرة المرفق العام

يستند عدد كبير من فقهاء القانون الادارى في تعاريفهم للمؤسسة العامة الاقتصادية الى فكرة المرفق العام . و نذكر هنا أن " المرفق العام " هو المعيار الذى أوجده القضاء في فرنسا و تبناه الفقه فيما بعد لتمييز النشاط

---

(1) م . 20/ 03/ 04 من الامر رقم 71/ 74 المؤرخ في 16 نوفمبر 1971 .

(2) م .. 04 من الامر رقم 75 ـ 76 المؤرخ في 21 نوفمبر 1975 .

الذى تمارسه الادارة العامة عن غيره من الاعمال التي يقوم بها الافراد بعد ماكان يعتمد في هذا التميز على معيار السلطة العامة . لكن الخلفيات الفلسفية لكل من مدرسة السلطة العامة و المرفق العام إنعكست على مفهوم هذا الاخير و كان من نتيجتها أن ظل المرفق العام بلا تعريف مجمع عليه حتى الان (1) . و هكذا قد أدى تردد هؤلاء الفقهاء بين هذين المعيارين و خلافهم حول الاساس الذى تقوم عليه فكرة المرفق الى تباين وجهات نظرهم حول تعريفهم للمؤسسة العامة و خاصة الاقتصادية منها . فرغم استناد عدد منهم الى فكرة المرفق العام في تعاريفهم للمؤسسة العامة الاقتصادية نجدهم ينقسمون الى اتجاهين : الاول تقليدى و الثاني حديث و كل اتجاه يحاول تعريفها على أسس معينة .

الفرع الاول : الاتجاه التقليدى

و يتمثل هذا الاتجاه التقليدى في تعريفه للمؤسسة العامة استنادا الى فكرة المرفق العام ، و لما كان المفهوم الموضوعي أو المادى للمرافق العامة التقليدية لايتجاوز بعض الانشطة الادارية و المهنية . اعتبروا ممارسة الدولة الحديثة لبعض مظاهر النشاط الاقتصادى من قبل تلك المرافق . و قد أطلق عليها في فرنسا اصطلاح Etablissement public . و هو ما يعرف باسم " المؤسسات العامة المرفقية " ، بينما يطلقون اصطلاح Entreprise publique. على المشروعات الاقتصادية المؤممة التي يميزونها عن الصنف الاول حتى في تعريفهم لها ، يرفضون الاعتراف بها كمرافق عامة اقتصادية ، و هكذا يعرف "جورج فايدل" المؤسسة العامة" بقوله : " لقد عرفت المؤسسة العامة بشكل استقر عليه الفقه بأنها مرفقا عاما منح الشخصية المعنوية Un service public doté de la personalité morale و بتعبير أخر فالمؤسسة العامة ليست الا وسيلة للامركزية عن طريق المرافق ، لانها تعطي الشخصية المعنوية و الاستقلال المالي للمرافق العامة . و في نفس السياق يقول : " ديلوبادير" " ان التعريف التقليدى للمؤسسة العامة هو مرفق عام منح الشخصية المعنوية" (2) .

---

(1) ــ د . حماد محمد شطا : تطور وظيفة الدولة، الكتاب الاول، المرجع السابق ، ص: 79 .

(2) ــ رجعنا في هذين التعريفين للدكتور حماد محمد شطا : تطور وظيفة الدولة ، الكتاب الثاني ، نظرية المؤسسات العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، سنة 1982 ، ص: 47 ، وص: 54 .

و هي أيضا عند " GEORGES VLACHOS " "" شخص معنوى من أشخاص القانون العام غير الاشخاص الاقليمية (الدولة و الولاية ، البلدية) " و تكون دائما ملحقة بالشخص الاقليمي المنشيء لها ، الذى يمارس عليها سلطة الوصاية ، و يرى أن أسلوب المؤسسة العامة تلجأ اليه الادارة عندما ترغب في ادارة مرفق عام يتميز بخصائص معينة ، تتطلب استقلالا في الادارة (ثانوية ، جامعية ، مستشفى ، موانئ مستقلة) (1) . و قد سار الكثير من الفقهاء العرب في نفس هذا الاتجاه مرددين هذه التعاريف التي تحاول أن تفصل بين مضمون النشاط العام الواحد بأشكال مختلفة و هي المرفق المؤسسة ، المشروع ... الخ .

فالمؤسسة العامة طبقا لهذا الاتجاه ، ليست سوى مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة و يتمتع بالشخصية المعنوية (2) .

فالدكتور سليمان محمد الطماوى يعرفها بقوله: " المؤسسة العامة و فقا للتعريف الكلاسيكي ، عبارة عن مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة و يتمتع بالشخصية المعنوية " (3) . ثم يضيف الدكتور حامد مصطفى المحامي معرفا لها بقوله : " المؤسسة العامة منظمة تدير المرفق العام بالنيابة عن الحكومة و باذن منها أو من السلطة التشريعية " (4) . و خلاصة هذه التعاريف أنها تركز في تعاريفها للمؤسسة العامة بصفة خاصة على عنصر الشخصية المعنوية ، فهي ليست سوى مرفقا عاما اداريا أصلا ، حتى و لو مارس هذا المرفق بعض مظاهر النشاط الاقتصادى ، منحه المشرع الشخصية المعنوية لاعتبارات عملية و فنية و ذلك في اطار مايسمونه " باللامركزية المرفقية أو المصلحية " قياسا باللامركزية الاقليمية أو المحلية .

---

(1) — GEORGES VLACHOS: Institutions administrative et économique de l'Algérie, Tome I. SNED. ALGER 1973 p I56.

و قد أكد أن هذا التعريف لا يشمل الا المؤسسات العامة التقليدية التي تخضع للقانون الادارى ، لان النوع الاخر من المؤسسات العامة (الصناعية التجارية) فانها تخضع في جانب كبير من حياتها للقانون الخاص، وكونتركتاعضويا للمشروع العام .

(2) — وهو التعريف المجمع عليه في الفقه الكلاسيكي ، أنظر في ذلك د . سليمان محمد الطماوى: مبادئ القانون الادارى، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني : نظرية المرفق العام ، دار الفكر العربي ، بمصر سنة 1973 ، ص : 64 .

(3) — د . سليمان محمد الطماوى : المرجع السابق ، ص : 64 .

(4) — حامد مصطفى المحامي : النظام القانوني للمؤسسات و التأميم في القانون العراقي ، ط 1965 ، ص 6 ، (مشار اليه في مؤلف الدكتور حماد محمد شطا : تطور وظيفة الدولة، الكتاب الثاني : نظرية المؤسسات العامة ، السابق الاشارة اليه ص : 23 (الهامش) .

و لما كان المفهوم التقليدى" للمرفق العام " عند هؤلاء الفقهاء لايتعدى مظاهر الانشطة الادارية و المهنية و الاقتصادية البسيطة التي تقوم بهاالسلطة العامة ، فانهم أبوا اضفاء هذه الصفة على القطاع المؤمم (الصناعي و التجارى) تحت تأثير مبادئ المذهب الاقتصادى الحر القاضية بجياد الدولة عن ممارسة النشاط الاقتصادى كأصل عام . و برروا موقفهم هذا على أنها مشروعات اقتصادية ذات طبيعة خاصة ، تمارس نشاطها في قطاع تنافسي و تخضع لقواعد القانون الخاص ، ثم حاول بعض الفقهاء الفرنسيين تعريف هذه المشروعات العامة الاقتصادية أمثال A.G. DELION الذى اعتبرها " ذمة مالية عامة مشخصة مخصصة لغرض اقتصادى " (1) .

و لكن رغم هذه المحاولات الاخيرة التي تبرز أهمية العنصر المالي و الاختصاص في تعريف المشروعات العامة الاقتصادية و لو بعيدا عن فكرة المرفق العام . فقد تعرض الاتجاه التقليدى بصورة عامة الى نقد شديد من طرف بعض الفقهاء المحدثين ، الذين اعتبروهم قد تجاهلوا و لم يتفهموا سواء عن قصد أو عن غير قصد تطور و ظيفة الدولة الحديثة و توسع مفهوم المرفق العام ، مما أدى بهم الى القيام بفصل ظالم بين مضمون النشاط العام الواحد ، و تمسكهم بعناصر شكلية لا تصلح لتعريف المؤسسة العامة الاقتصادية مثل : وجوب تمتعها بالشخصية المعنوية ، و خضوعها لقواعد القانون الخاص و قياسها بفكرة اللامركزية الاقليمية . وخلصوا في النهاية الى تعريفات مركبة لا يقبلها المنطق ، و كأنهم يقولون أن المؤسسة العامة هي : " مرفق عام يدير مرفقا عاما " (2) .

الفرع الثاني : الاتجاه الحديث .

و قد ذهب بعض أنصار مدرسة المرفق العام الى اعتبار جميع المشروعات المؤممة ، مرافق عامة صناعية و تجارية ، تتميز باتجاه المشرع الى تقريبها من الوضع المماثل للمشروعات الخاصة ، و برروا ذلك أحيانا بثبوت صفة المرفق العام ، للنشاط الذى كانت تقدمه بعض هذه المشروعات قبل تأميمها مثل ذلك (الغاز و الكهرباء) و أحيانا أخرى باستمرار هذه الصفة بعد التأميم أما المشروعات الاخرى التي لم تقدم نشاطها مرفقيا قبل التأميم فقد قالوا بتحويلها

---

(1) _ A.G DELION: Le statut des entreprises publiques ED. BERGER LAUVRAULT, Paris 1963 p 15.

(2) _ د . حماد محمد شطا : تطور وظيفة الدولة ، الكتاب الثاني ، نظرية المؤسسات العامة ، المرجع السابق ، ص: 25 .

الى مرافق عامة بمجرد خضوعها لاجراءات التأميم ، مثل (مؤسسات الفحم (1) .

غير أن بعض الفقهاء المحدثين أنتقدوا مسلك الاتجاه الاول و موقفهم من المؤسسة العامة الاقتصادية بلجوئهم الى تعاريف مركبة و غامضة أدت الى تعقيد مفهومها . ويعود ذلك في نظرهم الى خطئهم في الفهم الصحيح للمضمون المادى لفكرة المرفق العام ، و انكارهم و تجاهلهم عن قصد أو عن غير قصد التطور الذى أصاب وظيفة الدولة الحديثة . و مع ذلك أن هذه الحقيقة قد تظمنها تعريف العميد " دوجي " للمرفق العام و أقرتها أحكام مجلس الدولة الفرنسي منذ زمن طويل (2) .

---

(1) ـ د . سعد العلوش ، نظرية المؤسسة العامة ، المرجع السابق ، ص: 31 و 32 . حيث أشار في ذلك الى كل من VIDEL : La technique des nationalisations, la revue de droit social, I946, n°I p:98, et J. Louis: la crise de la nation juridique des services publiques en droit administratif frençais these Paris I954, p:24,325,328,330,30I,33I,273 .

و كذلك د . أكثم الخولي : دراسات في قانون النشاط التجارى الحديث للدولة (نظرية المشروع العام و شبه العام) ، القاهرة ، سنة 1961 ص: 84 ومابعدها .

ثم ديلوبادير De laubader: OP cit 2° ED: I957 p :595 .

و قد لاحظ أن هذا الرأى العام كان قد أبداه المؤلف في هذه الطبعة من مؤلفه المشار اليه ، و يبدوا أنه عاد بعد ذلك فرجع قليلا فقال في طبعة 1963 الجزء الاول ص: 526 ، بأن هذا التطابق بين فكرة المشروع المؤم و فكرة المرفق العام لا يقع دائما بالضرورة ، و ذلك واضح في الاحوال التي يعتبر فيها المشروع مجرد مشروع خاص للدولة لا يسعى الى اشباع حاجة جماعية كما هو الشأن بالنسبة لتأميم مشروعات رينو للسيارات . و تأكيدا لذلك ، فهو يقول في الجزء الثالث من طبعة 1966 ، ص: 551ـ552 (بأن المشروع المؤمم لا يرادف انشاء مرفق عام ، و لكن للمشروعات المؤممة أن تكون مرافق عامة) . الهامش ، ص: 32 .

(2) ـ " دوجي " ، القانون الدستورى : المرجع السابق ، ص: 61 و قد عرف المرفق العام على أنه (كل نشاط يتحتم على الحكام القيام به و تنظيمه و مراقبته ، لان القيام بهذا النشاط أمر لاغنى عنه لتحقيق و تنمية التضامن الاجتماعي ، و انه بهذه المثابة لايمكن تحقيقه كاملا الا بتدخل القوة الحاكمة) . أورده الدكتور حما د محمد شطا ، بمؤلفه تطور وظيفة الدولة ، الكتاب الاول ، نظرية المرافق العامة ، و قد سبقت الاشارة اليه ص: 59 و من بين أحكام القضاء الادارى الفرنسي في هذا المجال حكم مجلس الدولة المتعلق بمرفق التأمينات الاجتماعية في 13 ماى 1938 ، المنشور بدالوز الدورى 1939 القسم الثالث ص: 65 (مشار اليه بنفس المرجع ص: 64 . الهامش) .

من ذلك ذهب أحد أنصار هذا الاتجاه وهو الدكتور حماد محمد شطا في تعريفه للمؤسسة العامة انطلاقا من مفهومه للمرفق العام . فالمرفق العام عنده هو : "جزء أو حصة من المال خصصته الدولة لتمويل نشاط ما ، لاشباع حاجة عامة يدار بطريق الادارة المباشرة ، أو كان مما يدخل في وظيفتها وتركت ادارته وتمويله للافراد" (1) . بالاستناد الى هذا المفهوم الجديد الموسع للمرفق العام الذى أصبح يستوعب كل مظاهر النشاط العام مهما اختلفت طبيعته ، سواء كانت ادارية أو اقتصادية أو اجتماعية أو مهنية أو كان مما يدخل في وظيفة الدولة ، وتركت ادارته وتمويله للافراد ، وبغض النظر عن الاشكال والاساليب التي تتخذها ادارة هذا النشاط . وبذلك ترتب على هذا التعريف نتائج قانونية على غاية من الاهمية . فالمرفق العام عنده كل نشاط مهما كانت طبيعته ، يهدف الى اشباع حاجات عامة لجميع أفراد الشعب أو لطائفة منهم ، تموله الدولة أو تخصص له جزءا من المال العام ، يقل أو يكثر بل تكفي عنده حتى قطعة أرض تخصص لممارسة هذا النشاط ، أو ميزة احتكار تمنح للتعاقد بعلة منحها ، وهي الاسهام في اشباع حاجة عامة . والدولة هي التي تملك حق تقدير الحاجة العامة التي توجب تخصيص هذا الجزء من المال العام ، كما تملك أيضا اختيار طرق ادارته سواء بطرق الادارة المباشرة أو المختلطة . ويستبعد تماما طرق ادارة القطاع المؤمم لانه ليس الا طريقة لاكتساب المال بتحويله من مال خاص الى مال عام . وقد استلزم هذا المال والهدف المخصص من أجله "وجود هيئة أو مجموعة من البشر مديرين ومنفذين ، واعتبار كل فرد فيها ليس مالكا ملكية شخصية مغرزة لجزء من رأسمال هذا المشروع ، حتى ولو كنا في نظام اشتراكي ، حيث الكل مالك فانه يتحين على الدولة ممثلة الجماعة أو المعبرة عن ارادة الجماعة أن تسن تشريعات أو ترتضي قواعد يقدمها ويبلورها القضاء لحكم علاقة هذا المال العام بالقائمين عليه مديرين ومنفذين ، في مواجهة المنتفعين منه وهي بالضرورة يجب أن تكون متضمنة بعض المبادئ التي توجد في القوانين التي تحكم علاقات

---

(1) — الدكتور حماد محمد شطا : تطور وظيفة الدولة ، الكتاب الاول ، نظرية المرافق العامة ، قد سبقت الاشارة اليه ص : 91 . أنظر النتائج التي رتبها عن هذا التعريف في الصفحات الموالية ، حتى انتهى به الامر الى عدم التفرقة بين المرفق العام والمؤسسة العامة . ويبدو أن DECOREIL له رأى قريب من ذلك ، اذ يرى : أن المشروع العام ليست له ذاتية الا باعتباره شكلا جديدا لتنظيم وادارة المرفق العام ، فهو عبارة عن شكل ذاتي لادارة المرفق العام الاقتصادى "أنظر فتحي عبد الصبور ، المرجع السابق ، ص : 206 وقد ذكر أن البعض يرى أن النظام القانوني للمرافق العامة لا يتعارض في طبيعته مع النظام القانوني للمشروعات العامة . ولا يفرق هذا الرأى بين المشروعات =

الافراد العاديين في معاملاتهم مع محضهم البعض" (1) ،وقد انتهى الى عدم التفرقة بين المؤسسة العامة و المرفق العام ، طبقا للدعائم التي أرسى عليها فكرة المرفق العام ، لذلك يقرر أن " المؤسسة العامة " جزء أوحصة من المال العام خصصته الدولة لتمويل نشاط معين بقصد اشباع حاجةاجتماعية يدار بطريقة الادارة المباشرة مفوضة الاختصاص (2) .

و يستخلص من تعريف الدكتور حماد محمد شطا للمؤسسة العامة أن العبرة في كل نشاط عام (مرفقا كان أو مؤسسة أو أى شكل آخر) هي المال العام المخصص لاشباع حاجة جماعية ،غير أن المؤسسة العامة تدار بطريقة الادارة المباشرة مفوضة الاختصاص ، و بهدف التخفيف من التركيز الادارى و الملاءمة أنشئت مراكز أو محطات رئاسية لاصدار القرارات غير المصيرية لتسييرها هذا النشاط ، و ينحصر هذا في أسلوب الادارة فقط ، ولا ينعكس فقط على وحدة النظام القانوني العام الذى يحكم كلا الشكلين (هو القانون الادارى ، والقضاء الادارى) . واذا اقتضى الامر قاعدة من قواعد القانون الخاص اقتضتها أغراض الملاءمة و المرونة فانها تندمج في النظام القانوني العام . و ان التحويل على الشخصية المعنوية (أو الذمة المالية) في تمييز المؤسسة العامة في نظره مقولة باطلة من أساسها ، لان لها وظيفة بذاتها ، وهي استخدامها كأداة لمحاسبة الادارة أو النتائج المترتبة عليها ، فواحدة سواء في القطاع العام أو القطاع الخاص . و المؤسسة العامة ليست من قبيل فكرة اللامركزية لاختلافهما من حيث الاختصاص و تعيين هيئة الادارة ، و لاتملك من عناصر المقارنة الا خضوعها لسلطة الوصاية .

و ان اتفاق الفقه على أن المؤسسة العامة لا تخرج عن كونها مرفقا عاما يدار عن طريق منظمة عامة لا يغير من جوهر الموضوع شيئا . و الفرق الوحيد في نظره يكمن في أن " المؤسسة العامة تتمتع ادارتها باستقلالية أوسع مدى من المرفق العام الذى يخضع للوزير خضوعا رئاسيا ، يملك عليه ممارسة تعديل القرارات ، بينما سلطته على المؤسسة لا تتحدى الرقابة الوصائية . و الفارق بين النموذجين شاسع ، اقتضته طبيعة النشاط و مايجب أن تتحقق له من

= العامة المنشئة ابتداء" وتلك التي تولدت عن التأميم مهما كانت دوافعه أو الشكل الذى يضفى عليها عند التأميم .

(1) — د . حماد محمد شطا : تطور وظيفة الدولة ، الكتاب الاول ، المرجع السابق . ص : 93 .

(2) — د . حماد محمد شطا ، تطور وظيفة الدولة ، الكتاب الثاني ، نظرية المؤسسات العامة ، ص : 72 .

مرونـة ، و ظروف الدولة و حضها في الشروة " (1) .

المطلب الثاني : التعاريف التي لا تستند الى فكرة المرفق العام

يبدو أن الاختلافات الفقهية حول الاسس التي تقوم عليها فكرة المرفق العام و انعكاسها على تحديدهم لمفهوم المؤسسة العامة الاقتصادية ، التي جعلوا منها موضوعا غامضا غير قابل للتحديد ، من جهة ، بالاضافة الى ظهور انتشار المشروعات العامة خاصة في الانظمة الاشتراكية ، و تقارب أساليب الادارة الصناعية و التجارية المتبعة في كل من القطاع العام و القطاع الخاص من جهة أخرى ، هي من العوامل التي أدت بفريق من الفقهاء الى هجرة فكرة المرفق العام . فالاولى في نظرهم من صنع القانون الوضعي أملتها على المشرع الضرورات العملية . أما الاخيرة فهي فقهية قضائية محضة . غير أن أصحاب هذا الرأى اختلفوا حول تاريخ ظهور المؤسسة العامة ، ففي الوقت الذى يحدد بعضهم نشأتها بظهور تلك الهيئات التي أنشأتها السلطة العامة في فرنسا في غضون القرنين السابع و الثامن عشر لتقوم بأداء بعض الخدمات العامة ، في مجالات التعليم و الصحة و البر و الاحسان ، ثم تطورت فيما بعد لتشمل جميع مظاهر النشاطات العامة الاخرى الى ظهر ما يعرف اليوم بالمؤسسة العامة الاقتصادية(2) .

يرى البعض الاخر أنها فكرة حديثة و لدت مع التأميم ، من ذلك ذهب الدكتور سعد العلوش الى القول : "أن المرفق العام لا يشكل عنصرا أساسيا في فكرة المؤسسة العامة أو المشروع العام الذى هو في طبيعته و جوهره . . . نوع من المؤسسات الصناعية و التجارية ، فالمؤسسة العامة فكرة قديمة سابقة بكثير على فكرة المرفق العام . و المؤسسة العامة هي أيضا من خلق القانون الوضعي ، Notion de droit positif و هي فكرة أملتها على المشرع الضرورات العملية على العكس تماما من نظرية المرفق العام التي هي فكرة فقهية محضة ، لذلك كان الربط بين الفكرتين المذكورتين (المؤسسة العامة أو المرفق العام) مدعاة للنقد

---

(1) ــ د . حماد محمد شطا : تطور وظيفة الدولة ، الكتاب الثاني ، وقد سبقت الاشارة اليه ص : 18 ، 23 و ما بعدها ، و كذلك تحليله للتعريف المقترح من ص 78 حتى 85 .

(2) ــ د . سعد العلوش : نظرية المؤسسة العامة ، المرجع السابق ، ص 9 . و قد أورد بالهامش رأيا للسيد " Pierre Avril " الذى عرض فيه التطور التاريخي و القانوني لما يسمى بالهيئات و المجموعات ، حيث ذكر فيه أن الاستاذ "Condorcet" استعمل تعبير المؤسسة العامة Etablissement public لوصف المنظمة التي كانت تستقر في حديقة الملك لغرض تقديم =

من جانب الفقه ، نظرا لما نجم عنه من زج نظرية المؤسسة العامة في خضم الخلافات الفقهية الواسعة التي عاشها رواد مدرستي السلطة العامة و المرفق العام و التي عملت في النهاية على تشويه فكرة المؤسسة العامة . فضلا عن ذلك فان هذا الربط لم يكن موفقا أول الامر على صعيد القضاء و لا على صعيد التشريع في الوقت الحاضر" (1) .

و قد انتهى الى "أن المنظمة العامة هي العنصر الاساسي في تعريف المؤسسة العامة ، سواء كانت مؤسسة عامة ادارية أو صناعية أو تجارية أومشروعات عامة اتخذت شكل المؤسسة العامة أو الشركة العامة " (2) . فالفكرة عنده تقوم على مجرد تزويد المصلحة العمومية بالشخصية المعنوية و بقدر من الاستقلال المالي و الاداري بهدف ادارة أوجه نشاط الدولة على أسس تختلف عما هو عليه في القطاع المركزي ، و أكد عدم اختلافه مع الفقه التقليدي في تعريفه المؤسسة باعتبارها المرفق العام المزويد بالشخصية المعنوية ، انما يستبدل تعبير " المرفق العام " بمعنى المنظمة العامة التي تعتبر جزءا من الجهاز المركزي للدولة . و بالنسبة لمفهوم الشخصية المعنوية يقوم على أساس ذمة مالية مملوكة للدولة ووضعها تحت تصرف المرفق ... لذلك فالمؤسسة العامة عنده تتحدد بتوافر عنصرين : الاول وجود مرفق عام (ويدركه هنا في معنى المنظمة) و الثاني هو تخصيص ذمة مالية مملوكة للدولة (وهذه هي النتيجة المترتبة على تزويد المنظمة العامة بالشخصية المعنوية لغرض تحقيق فكرة اللامركزية في المجال المصلحي) ، و هكذا يعرف المؤسسة العامة بقوله: " هي المنظمة العامة المملوكة للدولة التي تدار بالاسلوب اللامركزي" (3) .

= الخدمات التعليمية لطالبي المحرفة ، وكان لويس الرابع عشر قد أصدر في ديسمبر 1621 أمرا بانشاء تلك الحديقة ورصدت لها الاموال ، وذلك بهدف تحقيق غايات معينة لايجوز تجاوزها (قيد التخصص) و أخضعت لسلطة (رابطة التبعية) . Le premier medeun

(1) ـ الدكتور سعد العلوش : المرجع السابق ، ص 33 . 34 ، الهامش . و قد لاحظ أن هذا التعبير لم يكن واضحا في بداية الامر حتى يمكن تدرك عناصره و مقوماته الاساسية في المجال القانوني ، كما زاده المشرع المدني الفرنسي غموضا عندما استعمله كتعبير مرادف لاصطلاح المؤسسة ذات النفع العام ، بل أن الفقه كثيرا ما استعمل تعبير المؤسسة العامة Etablissement public للدلالة على المرافق العامة ذات الشخصية المعنوية بما في ذلك الاقاليم Départements و المدن Communes حتى فصلت محكمة النقض الفرنسية التفرقة بين المؤسسات ذات النفع العام ، و الذى رفضت فيه الاعتراف لصناديق الادخار بصفة المؤسسة العامة . أنظر في ذلك ص : 11 . 12 . 13 .

(2) ـ د . سعد العلوش : المرجع السابق ، ص34 ، وقد أشار في الهامش ، أن الدكتور محمود حافظ لا يعتبر جميع المشروعات المؤممة مرافق عامة ، لانعدام صفة النفع كما هو الشأن في مصانع رينو للسيارات . من هذا الرأى أيضا ، الدكتور ثروت بدوى و الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي .

(3) د . سعد العلوش ، المرجع السابق ، ص44 . 45 و يقول : فاننا ـ تماشيا =

و يصر بعضهم على استعمال تعبير" المشروع العام " بدل المؤسسة العامة الاقتصادية ، للدلالة على الوحدات الاقتصادية التابعة للقطاع الاقتصادى المؤمم ، و قد اعتبروه كائنا قانونيا حديث النشأة في شكله و بنائه القانوني ، فالمشروعات العامة عندهم ظاهرة تميز العصر الحالي أصبحت تشكل جزءا لا يتجزأ من التنظيم الاجتماعي و الاقتصادى في الدولة الحديثة ، مهما كانت فلسفتها و ايديولوجيتها ، و هو بذلك أسلوب بعيد كل البعد عن الاساليب و الاشكال التقليدية التي عرفتها ادارة القطاع العام من قبل . وعلى هذا ذهب الدكتور السيد خليل هيكل الى القول " أن اصطلاح المشروع العام جديد و مستحدث و قد أدى ظهوره الى خلق فكرة جديدة في الاصطلاح القانوني Términologie juridique جعلت منه طبقة Catégorie ضمن الطبقات التي تتضمنها كوادر القانون ، و هو بهذا أصبح مركز التنظيم القانوني الذى يحكم النشاط العام و يقابل فكرة التاجر التي تعتبر مركز القانون التجارى في القطاع الرأسمالي . و يقوم المشروع على أساس فكرة الملكية و ان اختلف معيار تميزه عن بقية المشروعات الاخرى في كل من النظامين الرأسمالي و الاشتراكي نتيجة اختلاف الاساس الذى بنيت عليه فكرة الملكية العامة فيهما" (1) . و يستبدل فكرة " المرفق العام " بالمشروع العام " لان الاولى لم تعد قادرة في نظره على استيعاب الاشكال الجديدة التي استحدثت لمباشرة النشاط الاقتصادى ، كما أنها عاجزة عن ايجاد الحلول المقنعة للمسائل التي أثارها تدخل الدولة في هذا المجال (2) . و انتهى الى تعريف المشروع العام بأنه: " اجتماع عنصرى الاموال العامة و الاعمال المخصصة لاتمام الخطة في شخص قانوني يخضع لنظام قانوني خاص" (3) .

= مع الرأى الراجح في الفقه نسقط من هذا التعبير (المرفق العام) جميع الخلافات الفلسفية ، مثل فكرة النفع العام التي أدت كما ذكرنا الى تشويه فكرة المؤسسة العامة ثم أضاف بهامش ص: 45 قوله: " على الرغم أننا نعتنق التصوير الواسع لفكرة المؤسسة العامة ، فإننا لا نعتبر كلا من (الهيئات المهنية) و (شركات الاقتصاد المختلط) من قبيل المؤسسات العامة و فق الصورة السابق بيانها ، و نلاحظ أن (فكرة المنظمة) نجدها عند كثير من الفقهاء أمثال الاستاذ " فريدمان ". أنظر علي شتا ، المرجع السابق ، ص20 و مابعدها .

(1) الدكتور السيد خليل هيكل ، الرقابة على المؤسسات العامة ، المرجع السابق ، ص: 79 . 80 .

(2) د . السيد خليل هيكل ، المرجع السابق ، ص 79 حيث لاحظ في هامش الصفحة أن المشروع العام بهذه الصفة يفضل على المرفق العام الذى كان يعني الا الجانب الاجتماعي فقط ، بناء على فكرة النفع العام التي كانت تقيده .

(3) الدكتور السيد خليل هيكل ، المرجع السابق ، ص: 98 .

كما ذهب فريق من فقهاء الدول الاشتراكية الى القول : " ان مشروعات الدولة ذات تكوين خاص متميز ، فهي ليست مرافق عامة و لا أجهزة ادارية من أجهزة الدولة و لا هي من جهة أخرى من أشخاص القانون الخاص التقليدية ، و لكن تعتبر — في نظرهم — شكلا جديدا مختلطا بين أشكال القانون العام و القانون الخاص دون القياس على الافكار القانونية المعروفة" (1) . من ذلك أيضا عرفت د . أميرة صدقي المشروع العام " بأنه وحدة اقتصادية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي ، تتخصص في مباشرة النشاط الاقتصادى طبقا لقواعد و أساليب القانون الخاص ، مع خضوعه لنظام الرقابة يختلف عن نظام المشروع الخاص" (2) .

أما الدكتور فتحي عبد الصبور الذى انتهى الى "أن النظام الرأسمالي بحسب الاصل لا يعرف فكرة المشروع بالمعنى القانوني و بالتالي لم يتكون — بصفة أصلية — " قانون المشروع " ، ذلك لان الفكرة القانونية للمشروع انما تقوم على أساس انفصاله عن مالكه باستبعاد ملكيته لا للادارة و الاستغلال فحسب ، و باستبعاد فكرة العقد في تنظيم الروابط بين المنظم و العاملين بالمشروع" (3) وانتهى في تعريفه للمشروع العام الى أنه يقوم على نشاط اقتصادى مخصص له ، و يتمتع بالشخصية المعنوية ، و يتبع في تحقيق الغرض منه وسائل القانون الخاص و تملك الجماعة كل رأسماله وله ذمة مالية متميزة و مستقلة عن ذمة الدولة و لا تخضع لقواعد الدومين " (4) .

---

(1) — د . فتحي عبد الصبور ، الشخصية المعنوية للمشروع العام ، المرجع السابق ص : 207 . يراجع أيضا التعريف للمشروع سواء كان عاما أو خاصا عند بعض الاقتصادين ، وذلك بالاعتماد على عملية الانتاجية و الاستقلال ، فالمشروع عندهم " يشمل كل وحدة انتاجية تتمتع بالاستقلال المالي في مواجهة المنظمات الاخرى الدكتور رفعت المحجوب الاقتصاد السياسي ، الجزء الاول ، المرجع السابق ص 500 ، و يرى أن هذا التعريف لا يقتصر فيه تعبير على المنشآت الرأسمالية التي تنتج للسوق و بغرض الربح ، بل يجعله يشمل مختلف الوحدات الانتاجية المستقلة التي نقابلها في الاقتصادية المعيشة و الاقتصاديات الاشتراكية . و من بين التبريرات التي يوردها أنصار هذا الرأى لنفي علاقة المشروع بالمرفق العام هي أن الاول " يستهدف تحصيل الربح مع أن المرفق العام لا يستهدف الربح أصلا ، ثم النفع العام الذى تحققه المشروعات العامة في النهاية هو تحقيق الاهداف الاشتراكية و ليس من قبيل المنفعة العامة التي يشترط توافرها في المرفق العام" أنظر فتحي عبد الصبور ، المرجع السابق ، ص : 207 .

(2) — د . أميرة صدقي ، النظام القانوني للمشروع العام المرجع السابق ، ص(ر) .

(3) — د . فتحي عبد الصبور ، المرجع السابق ، ص : 43 .

(4) — د . فتحي عبد الصبور ، المرجع السابق ، ص : 93 . و في ذلك يقول أن المناخ الاقتصادى الذى يتسم بالسرعة و المرونة يقلل من امتيازات الدولة و سلطاتها ، و رفض بوضوح وسائل الادارة الادارية ، و بدا المشروع خلقا جديدا لا يتلاءم مع الاطارات القانونية التقليدية التي استعارها له المشرع من حيث الشكل ، و أضحى بوسائل القانون الخاص و غايات القانون العام" ثم دعا الى الابتعاد عن فكرة المرافق العامة و عن الاخذ بفكرة الدولة التاجرة . =

المطلب الثالث: خلاصة الرأى حول تعريف المؤسسة العامة الاقتصادية

يستخلص من مختلف التعاريف السابقة التي عرضناها سواء في الاتجاهات التقليدية منها أو الحديثة ، أن الاختلاف بين فقهاء القانون العام حول ايجاد تعريف علمي للمؤسسة العامة الاقتصادية مازال بينا ، نظرا للاسس و المبادىء التي ينطلق كل واحد منها بالاضافة الى عوامل أخرى موضوعية أثرت على هؤلاء الفقهاء بصورة مباشرة أو غير مباشرة ، فجاءت آراءهم على الصعيد النظرى كما هي على الصعيد التطبيقي مختلفة و متضاربة و متناقضة في أغلب الاحيان .

ففي الوقت الذى يشترط فيه بعض الفقهاء لقيام المؤسسة العامة الاقتصادية وجود مرفق عام (نشاط يؤدى خدمة عامة) ، و رأس مال مملوك للمجتمع ، وأن تتمتع باستقلال قانوني و مالي عن طريق الاعتراف لها بالشخصية القانونية المعنوية كما يجب أن تتخصص في ممارسة نشاط اقتصادى معين ، و أن تخضع لرقابة الدولة (الوصاية الادارية) . يضيف البعض الاخر الى وجوب خضوعها لقواعد قانونية مزدوجة من قواعد القانون الخاص و قواعد القانون العام ، و أن يتم انشاؤها من طرف شخص معنوى عام ، مع تمتعها بصفة التاجر . بينما يشترط فريق آخر لانشاء المؤسسة العامة الاقتصادية أن يكون هناك هدف من أهداف الخطة الاقتصادية الشاملة ينبغي تحقيقه . وقد بينا فيما سبق أن الفقهاء الانجليز

= راجع تعريف المجلس الاقتصادى الاوربي للمشروع الوارد في الاقتصاد المعاصر:

FERNAND BOUD HIUN : Dictionnaire de l'économie contemporain ED 1973 .
L'etrepise: intiative mettant en œuvre et combinant les facteuros de la production (L'homme, la nature et le capital) pour la direction d'un individu, l'entrepreneur dans le langage courant synonyme de firme de maison de commerce. Au point de vue de la statistique on le définit, la plus petite unité commerciale industrielle et financiere, juridiquement autonome, elle peut constituer une seule unité locale ou représente la réunion de plusieurs unités locales qui ne sont pas juridiquement autonomes et dépendant de l'entreprise considérée, l'unité locale est une implantation, idée consacrée à une activité économique, l'unité fonctionnelle est une unité fermée pour les parties, même séparées léspace, de l'entreprise qui conservant à l'execution d'une activité de terminée (définition de la C.E.E) =

يشترطون التمويل الذاتي و تمتع المشروع بالاحتكار ، مع وجود مجلس للادارة مستقل (1) . فماهي اذن العناصر الجوهرية منها وغير الجوهرية التي يشترطها معظم هؤلاء الفقهاء على الاقل لقيام المؤسسة العامة الاقتصادية؟ نقول لو اتفق بعضهم على عدد من هذه العناصر و اعتبروها جوهرية في تعريف هذا النوع من المؤسسات ، لهان الامر و استطعنا مثلا آن نميز بين العناصر المكونة لمؤسسة عامة اقتصادية في النظام الرأسمالي و العناصر المكونة لمثيلتها في النظام الاشتراكي ، لكن المشكلة ليست في الاتفاق على عدد هذه العناصر بقدر ماهي متعلقة بخلافاتهم حول مفاهيم هذه العناصر في حد ذاتها . ومن هذا يبدو لنا مصدر صعوبة ايجاد تعريف دقيق لهذه الظاهرة الاقتصادية والاجتماعية في خضم هذه الخلافات التشريعية و القضائية و الفقهية .

الفرع الاول : حول عنصر الاموال

الرأى السائد لدى غالبية شراح القانون العام حاليا ، أن " العنصر المالي " هو آساس ممارسة آى نشاط ، خاصة اذا كان هذا النشاط اقتصاديا و لما كانت الدولة تمثل جميع أفراد الشعب ، فانها تعتبر المالكة باسم المجموعة الوطنية لمجموع الاملاك و الاموال العامة التي هي ملك المجموعة الوطنية في وظيفتها الجديدة تقوم بتوظيفها فيما يحقق اشباع الحاجات العامة للافراد المجتمع طبقا للاسلوب الذى تراه ملائما وكفيلا بتحقيق هذه الغاية . و تأسيسا على ذلك ، فان أموال المؤسسة العامة الاقتصادية أو المشروع العام أو أى شكل آخر يتخذه توظيف هذه الاموال ، تعتبر مملوكة للدولة تديرها باسم المجتمع و لفائدته ، مهما كان مصدر هذه الاموال ، سواء كان التأميم أو غيره لهذه العلة اعتبرت بقية العناصر الاخرى تحصيل حاصل ، فرضتها طبيعة هذه الاموال و الاغراض العامة التي تستهدفها ، و مستلزمات النشاط الذى و ظفت فيه مما أوجب حمايتها القانونية بمنع التصرف فيها أو اكتسابها بالتقادم أو الحجز عليها (2) . و ممارسة الرقابة عليها ، و منح ادارتها قدرا من الحرية للتسيير

= أنظر أيضا تعريف الدكتور سعيد يحي ، الرقابة على القطاع العام ، المرجع السابق ، ص: 33 و مابعدها و كذلك التعاريف التي أوردها بالهامش.

(1) الدكتور سعيد يحي ، المرجع السابق ، ص: 35 . 36 . 37 وفي ذلك يقول وعندنا أن هناك خصيصة أخرى أغفلها غالبية ما أشرنا اليه من تعريفات [فيما عدا تعريف أستاذنا الدكتور البارودى و التعريف المنصوص عليه في المادة 32 من قانون المؤسسات العامة و شركات القطاع العام رقم 32 لسنة 1966) ، رغم وجوب أن يضمنها أى تعريف للمشروع الاقتصادى العام في الجمهورية العربية بصفة خاصة ، و هي تتعلق بارتباط هذا النوع من المشروعات منذ ميلاده بالخطة الاقتصادية الشاملة للدولة بحيث لا ينشأ المشروع العام الا اذا كان هناك هدف من أهداف الخطة الاقتصادية الشاملة يحتاج الى هذا المشروع لتحقيقه .

(2) من ذلك اعتبر القانون المدني الجزائرى الصادر بالامر رقم 75—58 في : =

كل ذلك يغرض حمايتها و حسن ادارتها لتحقيق الاهداف العامة التي و ظفت من أجلهـــا .

و هكذا فان عنصر الملكية العامة يعتبر هو العنصر الجوهرى في فكرة المؤسسة العامة الاقتصادية ، و المعيار المميز لها عن المؤسسة الخاصة . و قد بدأ الفقــه الحديث يهجر فكرة التفرقة بين الاموال العامة المملوكة ملكية خاصة للدولـــــة و الاموال العامة المملوكة ملكية عامة لها ، بعد أن تعرضت هذه التفرقة القانونيــة الى نقد كبير من جانب بعض الفقهاء لعدم منطقيتها ، و اعتبروا جميع الامـــوال العائدة الى الدولة مـهما كان مصدرها هي أموالا عامة مرصودة لتحقيق خـــير الجماعــة (1) . و بخصوص الملكية العامة في النظام الجزائرى ، فانها تجـــد

= 26 سبتمبر 1975" أموال الدولة ، العقارات ، و المنقولات التي تخصص بالفعل أو بمقتضى نص قانوني لمصلحة عامــة " ، أو الادارة ، أو لمؤسسة عمومية ، أو لهيئة لها طابع ادارى ، أو لمؤسسة اشتراكية ، أو لوحدة مسيرة ذاتيا ، أو لتعاونيـــة داخلية في نطاق الثورة الزراعية ، غير أن القوانين التي تخصص هذه الاموال لاحدى المؤسسات المشار اليها في المادة 688 تحدد شروط ادارتها . وعند الاقتضـاء شروط عدم التصرف فيها م 689 .

(1) ـــ الدكتور السيد خليل هيكل ، المرجع السابق ، ص: 60 . و مما ذكره أن سبب هذه التفرقة بين أموال الدولة ، تعود الى تشريع الثورة الفرنسية الصادر في الفترة بين 22 نوفمبر 1790 و أول ديسمبر من نفس هذه السنة ، قد شابـــه عيب في الصياغة نشأ عنه استعمال لفظ الدومين العام Domaine public في المادة الثانية بعد أن كان يتكلم عن الدومين القومي Domaine national في المادة المادة الاولى ، مما أوحى بوجود نوع أخر من الاموال تمتلكه الدولــه ملكية خاصة يختلف في مضمونها و طبيعته عن الاموال العامة . و الدارس لنصوص هذا التشريع يجد أنه لم يميز بين أموال الدولة المختلفة ، بل أنه الغي عـــدم جواز التصرف في كافة هذه الاموال ، و لكن الفقهاء اتخذوا من الاختلاف في ألفاظ النصوص ذريعة لا نشاء نظرية قائمة بذاتها للدومين العام كوحدة مستقلة عن سائر أموال الدولة ، أنظر ص: 15 و ما بعدها ، المرجع السابق . و كذلك الدكتـــور حماد محمد شطا ، تطور وظيفة الدولة الكتاب الثاني ، نظرية المؤسسة العامة ، المرجع السابق ، ص: 21 و ما بعدها ، و هو لا يرى التفرقة بن مال الجماعة المملـــوك ملكية عامة للدولة ، و المال العام المملوك ملكية خاصة لها الا فيما يتعلق بشـــرط الانتفاع ، بحيث لا يجوز للكافة الانتفاع من الاخير كما ينتفعون من الاول ، الا وفقا لشروط خاصة منها على وجه الخصوص الشراء بالثمن ، بينما يتميز الانتفاع الاول بالمجانية أو مقابل رسم ، و يرى أن الحماية التي يجب توافرها لاى منهما ، هـــي من لزوم ما يلزم النوع الثاني ، و يستوجب ذلك أن يتوحد النظام القانوني لهمـا . أنظر د . محمد فاروق عبد الحميد : التطور المعاصر لنظرية الاموال العامة في القانون الجزائرى ، دراسة مقارنة في ظل قانون الاملاك الوطنية ، ديوان المطبوعات الجامعية بالجزائر 1988 . حيث أشار الى التضارب السابق على صدور قانون 16 . 1984 المتعلق بالاملاك الوطنية ، و تنوع الاموال العامة في ظله ص: 136 و مابعـدهــا . و مما قاله أن المشرع " يحاول أن يشتق طريقا متوسطا بين كل المبادئ القانونيــة الاشتراكية و التقليدية و يتبنى كثيرا من الحلول المزدوجة يحاول من خلالها ايجاد مزيج من كل من النظامين تتجاوز فيه أهم مبادئ الفكر القانوني الاشتراكي الحاكم للاموال العامة مع العديد من النظريات و الاساليب التقليدية الحاكمة للاموال العامة في الفكر التقليدى الفرنسي بصفة خاصة " ص: 128 .

أساسها في المواثيق و النصوص الاساسية التي صدرت حتى الان و الذى كان أخرها دستور سنة 1989 ، حيث نصت المادة 17 منه على أن " الملكية العامة هي ملك المجموعة الوطنية ، و تشمل باطن الارض ، و المناجم ، والمقالع و الموارد الطبيعية للطاقة و الثروات المعدنية الطبيعية ، و الحية في مختلف المناطق و الاملاك الوطنية البحرية ، و المياه ، و الغابات ، كما تشمل النقل بالسكك الحديدية و النقل البحرى و الجوى و البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية و أملاك أخرى محددة في القانون (1) . و لكن ذهب فريق آخر على خلاف غالبية الفقهاء الى القول أن معيار مصدر الاموال وحده لا يكفي لتمييز المؤسسة العامة الاقتصادية ، لانه اذا كان ذلك يصدق على المنظمات غير المشخصة فلا يمكن أن يعتبر المنظمة المشخصة عامة لمجرد أنها

---

(1) ـ ثم أضاف في المادة 18 منه " الاملاك الوطنية يحددها القانون و تتكون من الاملاك العمومية و الخاصة ، التي تملكها كل من الدولة و الولاية و البلدية ، يتم تقسيم الاملاك الوطنية طبقا للقانون " . أنظر على سبيل المثال : الميثاق الوطني لسنة 1976 حيث نص على أن " ملكية الدولة التي تتحدد كملكية المجموعة الوطنية من خلال الدولة المنبثقة عنها هي أعلى أشكال الملكية الاجتماعية ، كما أن المؤسسة الاشتراكية هي البنية الملائمة لما تقوم به الدولة في بناء الاشتراكية ، الميثاق الوطني لعام 1976 طبع المعهد الوطني التربوى ، ص 128 . و أنظر الميثاق الوطني الصادر بالمرسوم رقم 86ـ22 بتاريخ 9 فبراير 1986 ، و المنشور بالجريدة الرسمية العدد 7 لسنة 1986 ، ص : 165 ، و قد أكد هذا الميثاق ، " أن بناء الاشتراكية على أسس متينة جسده الاسترجاع المنظم للاراضي ، و المناجم و المحروقات و التجارة الخارجية ، و شركات التامين وو سائل النقل و الاملاك العقارية الشاغرة و كل الشركات الاجنبية ، و قد وضع بين أيدى الامة جميع المقاليد الاقتصادية " . و أنظر أيضا نص المادتين المذكورتين بالدستور الجزائرى الصادر بالامر رقم 76ـ97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 أيضا ، و لاسيما في المادتين 13 و 14 منه و القانون رقم 84ـ16 المؤرخ في 30 جوان 1984 ، المتعلق بالاملاك الوطنية ، الذى نص في مادته الاولى على أنها " تتكون الاملاك الوطنية من مجموع الممتلكات و الوسائل التي تملكها المجموعة الوطنية ، التي تحوزها الدولة و مجموعاتها المحلية في شكل ملكية للدولة طبقا للميثاق الوطني و الدستور و التشريع الجارى به العمل الذي يحكم سير الدولة و تنظيم اقتصادها و تسيير ذمتها ، " ثم فصل مكوناتها على النحو التالي أملاك الدولة ، أملاك الولاية ، أملاك البلدية كما بين تشكيلها الذى يتمثل في : الاملاك العمومية و الاملاك الاقتصادية و الاملاك الشخصية ، و الاملاك العسكرية و الاملاك الخارجية . و أنظر في هذا المعنى الطبيعة القانونية للاموال العامة عند الدكتور السيد خليل هيكل ، المرجع السابق ، ص : 37 و ما بعدها ، حيث أجاب على السؤال لمن تكون الملكية ؟ و قد صنف الاجابة الى ثلاثة أراء فقهية ، الاول : يرى أن المؤسسة العامة لها حق ملكية بالمعنى الصحيح على الاموال التي آلت اليها بعد التأميم . الثاني : أن هذه الاموال لها صفة مزدوجة تشبه ما كان عليه الوضع في ظل القانون الفرنسي القديم من تجزئة حق ملكية الرقبة و يلقبونها بالدومين الظاهر ، في حين يكون للمؤسسة حق المنفعة ، و يلقبونها بالدومين النافع ، و كنتيجة لتملك الدولة للرقبة تستبعد كل تملك خاص لاموال المؤسسة ، كما يكون للدولة حق رقابة سيرها =

تستمد معظم موارد ها من اعانات الدولة و هو مايحدث للكثير من المنظمـــات الخاصـة (1) . بل هناك من يستبعد من تعريف المشروع كلية العناصـــر الماديـة البحتة أى الاموال الموظفة ، و بناء على هذا الرأى يكون المشـــروع مجموعة من الاشخاص فحسب تضم ثلاث طوائف هم : مقدم رأس المال و المديرون و العاملون (2) .

الـفـرع الـثـانـي : حـول الشخصيـة المعنويـة

أما بخصوص الشخصية المعنوية فان معظم التشريعات الحديثة سواء فـــي النظام الرأسمالي أو النظام الاشتراكي تنص على منحها للمؤسسة العامة الاقتصادية لذ لك اعتبرها فريق من الفقهاء ركنا أساسيا في وجود ها لا تقوم الا به ، فهـــي تفرضها الضرورة العملية لطبيعة النشاط الذى تمارسه ، باعتبارها الوسيلة الفنية اللازمـة التي لا بديل لها لتحقيق استقلال المؤسسة المالي و الادارى .

من ذ لك ذ هب الدكتور سعيد يحي الى القول " أن تصور مشروع اقتصـــادى عام بغير شخصية معنويـــة مستقلة عن الدولة هو أمر و ان كان متصورا عمــــلا الا أن تحقيقه يكون بمثابة الاستثناء من القاعدة العامة " (3) . و في نفـــس هذا المعنى يقول الدكتور فتحي عبد الصبور أن " تمتع المشروع العام بالشخصية القانونية عنصر جوهرى من عناصر المشروع العام الاقتصادى . و بهذ ه الخصيصة للمشروع المنظم و بذ مته المالية المخصصة له تتحد د فكرة المشروع العام و لا تقوم الا بـــه . اذ لا يكفي في المشروع العام أن يكون ذ مة مالية مملوكة ملكية جماعيـة و مخصص لنشاط اقتصادى ، بل يجب أن يمنح هذا المشروع الشخصية المعنويـة المستقلة ، ذ لك أن الشخصية المعنوية هي " الاطار القانوني " أو " التجسيـــد القانوني " للمشروع العام لا يستطيع الاستغناء عنها حتى يحيا حياة قانونيـــة فيصبح قادرا على تملك الحقوق و تحصل الالتزامات في سبيل تحقيق النشـــاط الاقتصادى الذى خصص لـــه (4) .

= و تقرير مصيرها ، أما مالك المنفعة و هي المؤسسة ، فلها حق ادارة الاموال على أوسع نطاق بما في ذ لك التصرف و فقا لما تقتضيه الادارة التجارية . الرأى الثالث يرى أن الدولة هي المالكة لاموال المؤسسات العامة ، و هو من مؤيدى هذا الرأى ص 57 و مابعد ها ، أنظر عنده أيضا ما انتهى اليه الفقهاء اليوغسلافيون فيمـــا يختص بملكية الاموال العامة مثل عدم وجود مالك لها حتى و لا المجتمع ، بـــل أكدوا وجود ملكية عامة ، بينما يذ هب غالبيتهم الى القول بفكرة الملكية الاجتماعيـة لهذ ه الاموال بيد المؤسسة و المجتمـع ، ص : 53 .

(1) ـ د . فتحي عبد الصبور" المرجع السابق ، ص : 433 .

(2) ـ مشار اليه بمؤلف فتحي عبد الصبور ، ص : 01 الهامش .

(3) ـ د . سعيد يحي ، المرجع السابق ، ص : 38 .

(4) ـ د . فتحي عبد الصبور ، المرجع السابق ، ص 262 ، أنظر في ذ لك أيضا =

وعلى خلاف ذلك يقرر السيد خليل هيكل "أن الشخصية المعنوية لاتصلح أساسا لتعريف المشروع العام لانها عنصر من عناصر تكوينه ، ولاتقصر عليه فقط بل تدخل في تكوين جميع الاشخاص الاعتبارية ، سواء كانت في البلاد الرأسمالية أو في البلاد الاشتراكية ، وسواء كانت عامة أو خاصة" (1) . وقد سبقت الاشارة الى رفض مماثل للدكتور حماد محمد شطا الذى اعتبر فيه أن الشخصية المعنوية والذمة المالية بكل نتائجها ليست نوعا من تملك المال العام ، ولكنها أداة لمحاسبة الادارة تحقيقا لمرونة التسيير (2) . وكما سبقت الاشارة من قبل ، فان المتمسكين بالدفاع عن العناصر الاخرى مثل فكرة النفع العام ، والخضوع لرقابة الدولة ، ووجوب أنشائها من طرف الشخص العام ، ومنحها صفة التاجر . . الخ . والذين أرادوا أن يجعلوا منها أساسا لقيام المؤسسة العامة الاقتصادية ، لم يثبتوا أمام الانتقادات التي وجهت اليهم من طرف الفقهاء المعارضين الذين رأوها قاصرة وغير صالحة لتكون أساسا لهذه الظاهرة الاقتصادية والاجتماعية .

الفرع الثالث : رأينا الخاص في تعريف المؤسسة العامة الاقتصادية

في اعتقادنا أن الملكية العامة لاموال المؤسسة قد تكفي وحدها لتكون أساسا مميزا للمؤسسة العامة الاقتصادية عن غيرها من المؤسسات الخاصة ، وتأتي العناصر وبقية النتائج الاخرى مترتبة عن هذه العلة ذاتها ، اذ من البديهي أن تقوم جهة عامة مسؤولة بتخصيص أى جزء من هذه الاموال في وظيفة تعود بالخير على المجتمع ، وتؤمن حمايته وسبيل نجاحه باخضاعه الى قواعد قانونية استثنائية وأن تحتكر لنفسها ممارسة سلطة التوجيه والرقابة على ادارة هذه الاموال . لكن مع ذلك تبقى فكرة المؤسسة العامة الاقتصادية مندمجة ومتداخلة بأوجه النشاطات العامة الاخرى وخاصة الاقتصادية منها ، ومنحها الشخصية المعنوية في نظرنا يساعد على توضيحها وتمييزها عن بقية الاساليب الاخرى المتبعة لادارة

= رأى الدكتورة أميرة صدقي التي تقول فيه" أن الشخص المعنوى الحقيقي هو: "مايتكون من مجموعة من البشر تربطهم ببعضهم روابط اجتماعية واقتصادية ومهنية وتعترف بهم الدولة كما تمنحهم الوجود القانوني" . وعلى ذلك في نظرها لايجوز اعتبار المشروعات العامة أيا كان شكلها أشخاص معنوية الا على سبيل التصور فقط. ذلك أن شخصية هذه المشروعات ليست الاصياغة قانونية يمكن عن طريقها ادارة المشروع ادارة تجارية وفقا لمقتضيات المحيط الذى تعيش فيه ، المرجع السابق ، ص: 5 .

(1) د . خليل هيكل المرجع السابق ص93 وما بعدها حيث يقول أن الطبيعة القانونية الحقيقية للمشروع العام ومن ثم مكانه داخل التنظيم القانوني لايمكن أن يتحدد بالشكل الظاهرى للشخصية المعنوية التي يمنحها له المشرع ، اذ أن الاشخاص المعنوية تنشأ وفقا لتقرير الدولة السيادى المطلق ، ويقول: " لهذا ألحقنا فكرة الشخصية المعنوية "بالنفع العام" في الحكم بعدم صلاحيتها كمعيار مميز للمشروع العام ، ويؤكد بدلها فكرة التخصيص ، أى تخصيص المشروع العام .

(3) د . حماد محمد شطا ، تطور وظيفة الدولة ، الكتاب الثاني ، المشار اليه سابقا ص: 81 .

النشاطات العامة . كما أنها تساعد أيضا على تحديد و بلورة هذه الفكرة من الناحيتين ، النظرية و العملية . فهي هنا بمثابة العنصر القانوني المحدد لشخص عام الذى يستهدف به كل المتعاملين معه سواء كانوا هؤلاء العملاء من الاشخاص العامة أو من الاشخاص الخاصة . الوطنين منهم و الاجانب . وبذلك يكون تمتع المؤسسة العامة الاقتصادية بالشخصية المعنوية و بكل مستلزماتها القانونية ، مثل حصولها على ميزانية مستقلة ، جهاز ادارى يملك قدرا من حرية ادارة العملية الانتاجية و ممارسة النشاطات التجارية و الصناعية بصورة خاصة و ابرام العقود ... الخ و هو ما يسمح لها بدخول عالم المبادلات و المعاملات الفسيح .

و عليه فان المؤسسة العامة الاقتصادية في نظرنا ليست سوى "صورة من صور التوظيف الاقتصادى لجزء من الملكية العامة ، طبقا لنظام ادارى و قانوني يمنحها الشخصية المعنوية ، وكل ما يمكنها من تحقيق الاهداف التي رسمها لها المشرع(1) .

نقصد هنا بصورة التوظيف الاقتصادى للملكية العامة ، هو تميزها عن بقية صور توظيف هذه الاموال في أغراض أخرى حتى و لو كانت هذه الصور لادارة نشاطات ذات طبيعة اقتصادية مادامت لا تتمتع بشخصية معنوية و بعض الميزات القانونية الاخرى التي رعاها المشرع في النظام الادارى و القانوني الذى وضعه ليحكم المؤسسة العامة الاقتصادية . و هكذا فان الاعتبارات الاقتصادية و الفنية المتعلقة بالوظيفة التي تضطلع بها هذه المؤسسات ، و المتمثلة أساسا في الانتاج و النجاح في تحقيق الاهداف التي رسمها لها المشرع ، هي التي برزت ادارة المؤسسة العامة الاقتصادية طبقا لنظام ادارى و قانوني خاص يمنحها الشخصية المعنوية و غيرها من الوسائل القانونية الاخرى ، مثل تمتعها بقدر من الاستقلال المالي و الادارى ، و امتيازات السلطة العامة و كسبها لصفة التاجر، و ميزة الاحتكار ، ... الخ . كل ذلك خلافا للصور التي يتم بها توظيف الاموال العامة الاخرى عادة في مجال الخدمات الاجتماعية و الصحية و التعليمية و حتى الاقتصادية الا اذا رأى المشرع خلاف ذلك و زودها بقدر من هذه الوسائل (2) .

---

(1) ـ وقد نصت أحكام المادة 3 من القانون المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية رقم 88 . 01 المؤرخ في 12 يناير 1988، على أنه " تشكل المؤسسة العمومية الاقتصادية في اطار عملية التنمية ، و الوسيلة المفضلة لانتاج المواد و الخدمات وتراكم رأس المال . و تعمل هذه المؤسسة في خدمة الامة و التنمية وفق الدور المنوط بها . وتتمتع بالشخصية المعنوية التي تسري عليها قواعد القانون التجارى الا اذا نص صراحة على أحكام قانونية خاصة" .

(2) ـ وقد أعتبر القانون المدني الجزائرى أشخاصا اعتبارية ، الدولة و الولاية و البلدية ، و المؤسسات و الدواوين العامة ، ضمن الشروط التي يقررها القانون . وكذلك المؤسسات الاشتراكية و التعاونيات ، و الجمعيات و كل مجموعة ، يمنحها =

المبحث الثاني : أهم مشاكل المؤسسة العامة الاقتصادية المعاصرة

من المسلم به أن لكل دولة الحرية الكاملة في اختيارها النظام القانوني الذى يلاءم مؤسساتها طبقا لظروفها الخاصة و المبادئ التي تحكم تنظيم اقتصادها . و أن تحتجز لهيئاتها المركزية بصلاحية اتخاذ بعض القرارات التي تراها مصيرية بوصفها صاحبة التقدير النهائي في الموازنة بين مصلحة هذه المؤسسات ومقتضيات مصلحة المجتمع .

لكنه من الواجب أيضا أن تزود هذه المؤسسات بالوسائل القانونية و المالية و الفنية اللازمة حتى تؤدى وظيفتها و تحقق الاهداف المنوطة بها ، و أن يضمن لها احترام و تأمين ذلك القدر الضرورى من حرية ادارة شؤونها الذى منحه لها المشرع في اطار مستلزمات عدم التركيز أو اللامركزية الادارية ، و وضع حد لتدخلات و تجاوزات هيئات الادارة المركزية التي كثيرا ما ضاعفت من مشاكل المؤسسة العامة و زادت من حدة مشاكلها الموضوعية التي يواجهها المسيرون يوميا . أن المشاكل التي تواجه المؤسسة الاقتصادية اليوم عديدة و متنوعة ، فهي تختلف من نظام اقتصادى لاخر في زمانها و مكانها و طبيعتها و مداها ، بل هي تختلف بين مؤسسة و أخرى في النظام الاقتصادى الواحد .

= القانون شخصية اعتبارية ، و يتمتع الشخص الاعتبارى بجميع الحقوق الاماكان منها ملازما لصفة الانسان ، و ذلك في الحدود التي يقررها القانون ، و يكون لها خصوصا : ذمة مالية أهلية في الحدود التي يعينها عقد انشائها أو التي يقررها القانون ، موطن و هو المكان الذى يوجد فيه مركز ادارتها ، (الشركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج و لها نشاط في الجزائر ، يعتبر مركزها في نظر القانون الداخلي في الجزائرى ، نائب يعبر عن ارادتها حق التقاضي أنظر المادتين 49 ـ 50 ، كما منح المشرع الجزائرى المؤسسة الاشتراكية صفة التاجر في أكثر من نص منها : القانون التجارى الصادر بالمرسوم رقم 75 ـ 59 في 26 سبتمبر 1975 م 20 ، و كذلك الامر رقم 75/ 23 المؤرخ في 29 أفريل سنة 1975 ، المتضمن القانون الاساسي النموذجي الاساسي للمؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادى في مادته الاولى (النموذج) وكذلك في الامر رقم 75/ 35 المؤرخ في 19 أفريل 1971 ، م 1 . و المادة 3 في القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية سالف الذكر . أنظر في الاثار المترتبة عن كسب صفة التاجر . د . محمد مدحت عزمي ، علاقة المشروع العام بالعملاء و الموردين ، دراسة مقارنة ، منشأة الاسكندرية (سنة الطبع غير معروفة) ص 58 و 59 و كذلك ص 69 و ما بعدها ومنها خضوع تصرفاتها لمبدأ حرية الاثبات في المواد التجارية ، و تكون الاحكام الصادرة في المنازعات الناشئة عن هذه الاعمال مشمولة بالنفاذ المعجل ... لكن في حالة المؤسسة لا تنطبق أحكام القانون التجارى بالكامل عليها .

وعلى سبيل المثال ، أن المشاكل التي تواجهها مؤسسات نظام اقتصادى رأسمالي تنافسي حر ، ليست هي نفس المشاكل التي تواجهها مؤسسات نظام اقتصادى اشتراكي يعمل طبقا لخطة انمائية ملزمة ، كما أن المشاكل التي تعرفها مؤسسات أنظمة اقتصادية متطورة استقرت أوضاعها السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية ، غير المشاكل التي تواجه مؤسسات تنتمي الى أنظمة متخلفة لم تستقر أوضاعها بعد ، و تتضح و تتحدد العلاقات فيما بينها بالاضافة الى افتقارها للخبرة الميدانية و القدرات الفنية المؤهلة في مجال هذا الضرب من الادارة .

و هكذا فان المشاكل التي تواجه المؤسسة العامة الاقتصادية اليوم كثيرة و متداخلة و متصلة ببعضها البعض ، و مرتبطة أساسا بالاوضاع السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية التي تعيش فيها ، و بكل مرحلة من مراحل تطورها (1) . و لعل من أهم المشاكل التي تواجه المؤسسة العامة الاقتصادية في ظل الدولة الحديثة ، تتمثل في عمل الادارة على التوفيق بين العديد من الاعتبارات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الفنية . فعلى مسيري المؤسسة أو صاحب القرار فيها (مدير معين ، هيئة عمالية منتخبة ادارة مشتركة) أن يلتزم أولا ، بتوجيهات و تعليمات الاجهزة المركزية و أهداف الخطة ، اذا كنا بصدد اقتصاد مخطط و أن يراعي مقتضيات المصلحة العامة قبل المصلحة الخاصة للمؤسسة ، و أن يأخذ بمبدأ ديمقراطية الادارة باشتراك العمال في التسيير من جهة ، و مبدأ وحدة القيادة و الرئاسة الادارية من جهة أخرى ، ثم ملزم باشباع حاجات المجتمع من انتاجه بالكمية و النوعية المطلوبتين و بأثمان مناسبة ، مع انشاء فرص جديدة للعمل و تقديم الحوافز الاجتماعية التشجيعية ، و أن يخوض المنافسة اذا كنا بصدد اقتصاد تنافسي . وأن يبحث عن مصادر التمويل . و هو مطالب أخيرا بتحقيق ادارة اقتصادية علمية ناجحة تأخذ بأصول المعاملات الصناعية والتجارية .

و اذا كان الاخذ بهذه المبادئ و الاعتبارات كلها يبدو مهما وضروريا فان ذلك يبقى مرهونا بمدى استطاعة المسيرين على تحويل هذه المبادئ النظرية الى عالم الواقع المعاش لانه كثيرا ما يؤدى تطبيق هذه المبادئ الى التضحية بالبعض الاخر ، و هو ماكان سببا في ظهور العديد من المشاكل التي تعيشها المؤسسة العامة الاقتصادية اليوم . و نحاول هنا عرض بعض النماذج لهذه المشاكل في الانظمة المقارنة ، و في التجربة الجزائرية في حدود ما يخدم موضوع بحثنا الرئيسي جاعلا منها مدخلا لدراسة مظاهر السلطة الرئاسية

---

(1) _ يلاحظ مثلا أنه قد يكون مشكل المؤسسة متمثلا في قلة الانتاج ، بينما تكون كثرة الانتاج لدى مؤسسة أخرى مشكلا في حد ذاته اذا لم يجد سوقا لتصريفه .

و الوصاية الادارية على المؤسسة العامة الاقتصادية ،عسى أن نسهم بذلك في ايجاد الحلول لبعض هذه المشاكل التي تعرقل اداء المؤسسة لوظيفتها الاقتصادية و الاجتماعية على أحسن وجه .

لهذا نقسم المبحث الى مطلبين:
المطلب الاول: نتناول فيه مشاكل المؤسسة في الانظمة المقارنة .
المطلب الثاني: نخصصه لالقاء نظرة على مشاكل المؤسسة العامة في الجزائر.

المطلب الاول: مشاكل المؤسسة في الانظمة المقارنة

نحاول في هذا الفرع القاء نظرة موجزة على أهم المشاكل التي تواجه المؤسسة العامة الاقتصادية في كل من النظامين الفرنسي و اليوغسلافي .

الفرع الاول: مشاكل المؤسسة في النظام الفرنسي

يذهب بعض الفقهاء الى أن تبعية المؤسسة للدولة في الانظمة الاشتراكية مضمونة و صارمة ،لوجود خطة اقتصادية ملزمة لا تسمح للمؤسسات الا بقدر من الاستقلال في الميدان المادى ،أثناء مرحلة تنفيذ المهام المسطرة فيها . أما في الانظمة الرأسمالية فان تبعية القطاع العام ،تكون أقل صرامة ،فالمؤسسات العامة الاقتصادية تابعة لمختلف الوزارات الوصية حسب نشاطها ،لكن عملها ليس منسقا بصورة دقيقة لهذه المؤسسات (1) .

و من المعلوم أن المشروعات العامة الاقتصادية في فرنسا لم تحض بنظام قانوني موحد يضع مبادئ تسيرها ،و يحدد أهدافها ،و يحول دون التناقضات الساسية التي أدت الى انعدام وجود توجيه صارم و دائم للمؤسسات العامة التي أصبح تسيرها خاضعا لضغوط سياسية متعددة لا يساعد على تحسين مردودية و فاعلية هذا القطاع العام ،فالاحزاب اليمنية تحاول هناك ابراز خسارة المؤسسات العامة الاقتصادية ،و أهمية و أسباب هذه الخسارة مثل تضخم عدد العمال، وارتفاع النفقات غير المنتجة و يعتبرونها نتائج حتمية و مظاهر ملازمة لادارة القطاع العام(2) .

Charles Debbasch: Science administrative 3° édition— (1)
Dalloz I976 p: 4I8 .

و ذكر أن ايطاليا هي البلد الوحيد التي لها وزارة مخصصة تسمى "وزارة شركات الدولة" مكلفة بتوجيه و مراقبة سياسة القطاع العام .

(2) "CHARLES DEBBASCH" : المرجع السابق، ص: 19 و مما ذكره أنهم يهدفون الى تعبئة الرأى العام حتى يمنع الحكومة من اتخاذ اجراءات جديدة في مجال التأميم لانه كما قال: اذا كان القانوني يفرق بين الدولة و المؤسسات العامة فان عامة الجمهور يعتبر الدولة وراء مدير المؤسسة كما هي وراء محافظ الشرطة .

وبينما يذهب الاحزاب الاشتراكية الى اعتبار هذه السلبيات قابلة للاصلاح وهي في نظرهم ناتجة في الغالب عن عدم احترام المبادئ الاشتراكية في التسيير ، ويعتبرون أن الفشل والخسارة لا يكونان دائما نتيجة التسيير السيء ، بل قد يكونان بسبب اتباع سياسة اجتماعية معينة مثل : تشغيل عدد كبير من الافراد لتفادى البطالة أو التقليل منها ، وتخفيض أسعار الخدمات التي تقدمها هذه المؤسسات لتجنب ارتفاع الاسعار التي تمس خصوصا الطبقات الشغيلة ، لكن الخوف في نظرهم أن تستمد الحلول لهذه السلبيات من الاقتصاد الليبرالي . وفي خضم هذه الضغوط المتناقضة اتبحت الدواة أسوأ السياسات لعدم اختيارها موقفا معينا ، وأصبحت بذلك المؤسسات العامة على حد قول " CHARLES DEBBASCH " في المكان الذى تتجمع فيه عيوب الاقتصاد الليبرالي والاقتصاد الاشتراكي على حد سواء لان التأميم وحده ليس كافيا في نظره ، وانما يجب اعطاء المؤسسة الجديدة هدفا واضحا Finalité وهو ماليس متوفرا ومؤكدا بما فيه الكفاية حتى تصبح حافزا للاطارات المسيرة للمؤسسة (1) .

ويضيف أنه من الناحية النظرية تبدوا المبادئ والاهداف واضحة أمام المؤسسة وهي : ازالة أساليب الادارة الرأسمالية ، والتسيير بغرض تحقيق المصلحة العامة ، لكن بعد تأكيد هذه البديهيات تتعقد الامور على النحو التالي : ماهي المصلحة العامة التي تهدف المؤسسة العامة الى تحقيقها ؟ هل تكمن في دخل الرسوم والضرائب؟ أو في دعم الصناديق العامة ؟ أو هي مصلحة اقتصادية للحكومة ؟ أم هي أخيرا مصلحة اجتماعية ؟ .

ان عدم التوصل الى تحديد مفهوم المصلحة العامة بصورة سليمة، تصبح هذه المصلحة العامة مبررا مناسبا للدفاع عن مختلف المصالح الخاصة . مثال ذلك أن تفرض السلطة العامة على موءسسة النقل تخفيض أسعارها لتنافس النقل البرى ، كي تقدم مزايا للعائلات كثيرة العدد في اطار سياسة تشجيع النمو الديمغرافي ... ان الدولة التي تفرض على المؤسسة هذه الالتزامات غير المبررة بالمصلحة العامة لا تملك فيما بعد أن تعترض بها بسهولة عندما يقوم مدير مؤسسة بخدمة للمصلحة العامة من أجل تبرير الخسارة والتسيير السيء . فعدم تحديد مفهوم المصلحة العامة بدقة ، يتطلب دعما ماليا مباشرا أو غير مباشر

---

(1) — " CHARLES DEBBASCH " : المرجع السابق ، ص : 419 420 . وقد أعد الاشتراكيون قائمة بأسماء المؤسسات التي ينون تأميمها ، وقد تم تأميمها بعد تولي السيد فرانسوا ميتران رئيسا للجمهورية الفرنسية وتمت عملية التأميم مع مطلع سنة 1982 م .

وغير مبرر . في مثل هذه الحالة يشعر المسيرون بعدم مسؤوليتهم عن التسيير ولايستطعون تقييم مدى حسن ادارتهم للمؤسسة، وانتهى الى القول أنـــه عندما يقضي مبدأ التنازل عن مصلحة المؤسسة لفائدة المصلحة العامة الغامضة تصبح المؤسسة بمثابة تلك السفينة التي تسير بدون أجهزة ملاحة . وهو مايؤكد وجود أزمة حقيقية في قطاع المؤسسات العامة في أغلب البلاد الاوربيـة (1) .
ويرى البعض أن أكثر المشاكل المطروحة في قطاع المؤسسات، تـوجد فـي المؤسسات العامة التي لا تنتمي للقطاع التنافسي Concurentiel وهي النشاطات التي تتمتع مؤسستها بالاحتكار أو شبه الاحتكار، مثل قطاع الكهرباء (E . D . F) والغاز (G .D. F) وسكة الحديد (SNCF) والنقل (R.A.T.B) . وكذلك في النشاطات التي مازالت المنافسـة فيها شديدة مثل مؤسسة رينو RENAULT والبنوك والتأمينات وقطـاع الكيمياء . . . غير أن المشاكل العاجلة والملحة هي التي تطرحها المؤسسـات التي لا تنتمي الى قطاع تنافسي . وتتمثل في تمويلها، اذ أن توازنها المالي لم يتحقق في السنوات الاخيرة الا بتدخل الدولة، أو من الاكتتابات العامـة . ويطرح مشكل التمويل بصفة خاصة في النشاطات التي لم تعد تحقق مردودا مثل قطاع الفحـم (2) والقطاعات التي تتميز بالاستقرارا مثل قطاع النقل، وكذلك في الانشطـة التي تتطلب أموالا كبـيرة . وهكذا يعزون الاسباب الرئيسيـة لمشاكل هذا النوع من المؤسسات الى كونها هي المسؤولة على القطاعات الاقتصادية الرئيسيـة، لذلك تعتبر كمرافق عامة تفرض عليها الدولة القيام بتقديم بعـض الخدمات غير المربحة (مثل الاحتفاظ ببعض خطوط السكة الحديدية) وبعـض المزايا الاجتماعية . ثم أن تأسيسها في أعقاب الحرب العالمية الثانية جـاء لمجابهة الظروف الاجتماعية التي ظهرت بعد الحرب، كتضخم وارتفاع الاسعار ومساعدة بعض الطبقات الاجتماعيـة . لهذا نشأت عنها بعض النقائص منها : أن هذه السياسة لا تسمح للدولة بالحكم جيدا على النتائج الاقتصاديةوالمالية للمشروعات المؤممـة . وعلى صعيد هذه المشروعات يصعب تحديد مسؤوليـة مسيرها . وأخيرا فان المستفيدين من خدماتها لا يشعرون بالدعم المقـدم على حسـاب المؤسسـات المتعاملـين معهـا .

---

(1) — " CHARLES DEBBASCH " : المرجع السابق، ص 420 . 421 .

(2) — هذا القطاع أثار أزمة في بريطانيا على أثر قرار مجلس الفحم الوطـني باغلاق 20 (عشرين) منجما للفحم لعدم جدواها الاقتصادي، وهو مايـؤدي الى الاستغناء عن عشرين ألف عامل، فشن عمال مناجم الفحم أضرابا خلال سنة 1984 . 1985 وقد عـرفـت بثـورة الفحـم .

ويخلص هؤلاء أيضا الى القول : أن مشاكل المؤسسة العامة في فرنسا ناتجة عن غموض في أهدافها التي لم تحددها الدولة ، فهي من جهة تخضع لقواعد التسيير التجارى ، ومن جهة أخرى يجب عليها الوفاء بالتزام المرافق العامة و سياسة الاسعار التي تضعها الدولة ، و هذا هو مصدر الابهام السائد في المهام المنوطة بهذا النوع من المؤسسات (1) .

و قد حاول التقرير الذى قدمه السيد " سيمون نورا " "SIMON NORA" في أفريل سنة 1967 ـ 1968 تنظيم علاقة كل مؤسسة مؤممة بالدولة عن طريق وضع عقود " مبرمجة " بين المؤسسة و الدولة ، تضمن للمؤسسة استقلالا واسعا و مسؤولية كبيرة . لكن العمل بهذه العقود بقي محدودا وغير مستمر بمثل (مبدأ حرية التعريفة بشرط الا تكون قد دفعت) Le principe de liberté des tarifs sous condition n'à pas été retenu لذلك لم تتمكن هذه المحاولة من توضيح العلاقة بين الدولة و المؤسسات المؤممة و انقاذها من الوضعية المالية التي آلت اليها (2) .

و قد استمرت محاولات تنظيم علاقة الدولة بالمشروعات المؤممة بفرنسا في عهد الاشتراكين الذين أنشأوا مجلسا أعلى للقطاع العام في فيفرى 1982 يتكون من 25 عضوا ، منهم 10 برلمانيين و 5 نقابيين و 5 ممثلين للحكومة و 5 شخصيات أخرى برئاسة السيد "Michel Charzat" ، وعهد اليه بتقديم توصيات توضح علاقة الدولة بهذه المشروعات . و أعد بهذا الصدد مشروعا أطلق عليه اسم " انتعاش القطاع العام " " Réspiration du secteur public " يمنح مزيدا من المرونة في تسيير هذه المشروعات (3) .

---

(1) " Denise Flouzat " : المرجع السابق ، ص : 260 . 261
و قد ذكر الدعم المقدم من طرف الدولة للمؤسسات المؤممة بين سنتي 1973 و 1976 من 9 و 12 مليار فرنك . و 30 مليار . سنة 1977 . مما أدى الى ارتفاع استثماراتها خلال نفس الفترة من 9 ، 12 مليار الى 22 مليار فأدخل بالسوق المالية زيادة تقدر ب 49٪ سنة 1976 مقابل 22٪ سنة 1973 لذلك حثت الدولة المؤسسات على الحصول على قروض من الخارج بدل الاستدانة منها .

(2) ـ و هو التقرير الذى أعدته مجموعة العمل التي ترأسها السيد سيمون نورا حول المشاكل الاقتصادية ، و ذلك في أفريل 1967 حسب السيد "Denise Flouzat " : المرجع السابق ، ص : 261 .

(3) ـ راجع المقال : - ISABELLE GRAVIERE:"Nationalisées des résultats en hausse" le Matin n°:2390 Jeudi 08 Nov I984.

الفرع الثاني : مشاكل المؤسسة في النظام اليوغسلافي

اختارت جمهورية يوغسلافيا الفيدرالية لادارة مؤسساتها الاقتصادية أسلوبا متميزا عن الاساليب المتبعة في البلدان الاشتراكية الاخرى ، و هو مايعرف " بالتسيير الذاتي " ، أو ، "الادارة العمالية " ، و معناه أن يتولى العمال ادارة المؤسسة بأنفسهم و عن طريق منتخبيهم على أساس أن يكون المدير مسؤولا أمام مجلس منتخب و يدير المؤسسة لمصلحة العمال الجماعية . و تتخذ القرارات في اطار الخطة الحكومية الموجهة المتأثرة بالسوق و هي غير الزامية .

و بغض النظر عن الدوافع الكامنة وراء اختيار يوغسلافيا لهذا الاسلوب نقول أنها عملت بمجرد أنفصالها عن كتلة الدول الاشتراكية على التخلص من النموذج السوفياتي (المركزية البيروقراطية) الذى ساد ادارة الاقتصاد في المرحلة الاولى ، " لان النظام السوفياتي الذى قام في الثلثينات هو النموذج الاصلي على نمط " الاقتصاد القيادى" الذى نسخته أوربا الشرقية دون تحفظ في الخمسينات ، فالاسعار تستخدم لاجراء الحسابات بين المؤسسات الاقتصادية ، و بين هذه المؤسسات و الحكومة ، و لتنظيم العلاقات بين المؤسسات و الحكومة و الجمهور العامل و مستهلكي السلع بالمرفق" (1) .

هكذا جاء التنظيم اليوغسلافي كرد فعل ضد السلطة التنفيذية المفرطة لادارة الاقتصاد الوطني ، و قد تضمن دستور 1953 مبادئ و أسس هذا النظام اللامركزى الجديد بنصه على " أن ملكية المجتمع لوسائل الانتاج والتسيير الذاتي للمنتخبين في الاقتصاد و الحكم الذاتي للشعب العامل في البلدية و المدنية و المحافظة ، هي أسس التنظيم الاجتماعي و السياسي للوطن (2) .

و بذلك نقل المشرع الدستورى اليوغسلافي الملكية العامة الى ملكية المجتمع ، التي سيكون لها مستخدميها أو منتخبيها المباشرين أن يسيروها بأنفسهم . وهذه المبادئ وغيرها هي التي توالت الدساتير اليوغسلافية اللاحقة تأكيدها .

---

(1) — مايكل كايزر و خانوز زيلنسكي : التخطيط الاقتصادى في أوربا الشرقية ، دار النهار للنشر ، بيروت ، 1971 ، ص : 10 (مترجم عن الانجليزية) و مما ذكره أن المثل اليوغسلافي في خلال فترة قصيرة قدم بديلا " اشتراكيا " عن التخطيط الستاليني و هو بديل يواجهه عمليا حافز الربح ، الا أنه نقابي في أيديولوجيتة لا رأسمالي .

(2) — البير ميستر : الاشتراكية و التسيير الذاتي (التجربة اليوغسلافية) دار الادب ترجمة نزيه الحكيم ، بيروت ، سنة 1965 ، ص : 18 .

من ذلك أن دستور سنة 1963 أقر " تكفل الادارة الذاتية للعمال داخل منظمات العمل " سواء بأنفسهم أو بواسطة ممثليهم المنتخبين منهم ، ووضع خطط وبرامج العمل وتطويرها ، " واتخاذ قرارات في شأن استعمال الاموال العامة ، والتصرف فيها اقتصاديا بما يحقق أكبر فاعلية ممكنة لمنظمات العمل والمجتمع الاشتراكي (1) .

هذه الاحكام الدستورية أعطت المؤسسات الاقتصادية استقلالا كبيرا في مواجهة الهيئات العليا المركزية ، التي لم يعد لها من السلطات على المؤسسة في ظل الادارة العمالية الذاتية سوى مجرد رقابة فنية مالية الى جانب توجيهات اقتصادية غير ملزمة . لكن الى أي مدى استطاع أسلوب الادارة الذاتية أن يسهم في حسم المشاكل التي تواجه الاقتصاد الوطني عامة ، ومشاكل المؤسسة العامة الاقتصادية على وجه الخصوص ؟ .

ان الاراء مختلفة في هذا الشأن ، ففي الوقت الذى يرى فيه البعض أن التجربة اليوغسلافية قدمت حلولا كثيرة لاهم المشاكل التي تواجه ادارة المؤسسات الاقتصادية في العصر الحاضر ، نجدها جسدت فعلا الادارة اللامركزية للاقتصاد وضمنت ديمقراطية اتخاذ القرار الاقتصادى من طرف القاعدة العمالية ، ومحاربة البيروقراطية بحسمها لمشكل علاقة المؤسسة بالادارات المركزية وماكانت تعانيه من ثقل الوصايات عليها ، فأخرجت المؤسسة من موقع يكثر فيه المد والجزر والتضارب حول سلطة اتخاذ القرار ، وتوضيح أمر تحديد مسؤولية التسيير ، وزادت الحوافز الفردية والجماعية . كما استطاعت هذه التجربة في نظر هؤلاء الاستفادة من بعض خصائص النظام الرأسمالي كأخذها بمبدأ المنافسة الداخلية بين المشروعات طبقا لمقتضيات قانون العرض والطلب (2) . بينما يذهب البعض الاخر الى مخالفة هذا الرأى فاليرميستر مثلا يبدى تحفظه نحو التجربة اليوغسلافية بقوله: " لقد وجد من يرى في التسيير الذاتي النتيجة الايجابية الوحيدة لاخطاء التجربة السوفياتية ، ويعتبر

---

(1) — المادة 9 ص : دستور 1963 .

(2) — أنظر مقدمة جمال البنا ، مترجم كتاب ، الادارة العمالية في يوغسلافية اعداد مكتب العمل الدولي ، (جنيف) ، دار الكتاب العربي للطباعة والنشر بمصر ، القاهرة ، ط 1967 . وكذلك الدكتورة أميرة صدقي ، المرجع السابق ص 182 . 183 . حيث ذكرت اذا كان البعض قد حاول التشكك في قدرة كفاية الطبقة العاملة على ادارة المشروعات ، وذهبوا في ذلك الى أن وضع هذه المشروعات تحت الادارة العمالية قد يؤدى الى الفوضى والدمار وتجميد وانخفاض الانتاج والانتاجية ، فان هذا القول يكذبه الواقع ، اذ أثبت العمل عكس ذلك تماما بثبوت نجاح الادارة العمالية .

أن الصورة الجديدة التي يحققها للاشتراكية هي بداية الطريق الذى يسلكه تطور العالم الشيوعي كله . أما أنا فالتسيير الذاتي لا يبدو لي قابلا للنقل من بلد الى آخر ، اذ أنه في واقعه جزء لا يتجزأ من نموذج محدد للتنمية الاقتصادية . نموذج مستوحي هو نفسه من هدف اشتراكي ، من تصور خاص للمجتمع الاشتراكي و لتطوير الانسان ، فاذا انقلمنا التسيير دون الاخذ بالعقيدة (الايديولوجية) التي تمنحه الحياة فلن نستطيع أن نوفر له المشاركة التي هي دعامته " (1) .

كما نبه الدكتور حماد محمد شطا الى عدم مجاراة التجربة اليوغسلافية في معطياتها حيث اعتبرها ، تجربة محلية محضة غير قابلة للتقليد ، فضلا عن أنها بالفعل لا بالقول وحده ، أسلوب غير اشتراكي للتنمية و يعجز و سوف يعجز في نظره أن يقدم للجمهوريات اليوغسلافية التقدم المنشود (2) .

لقد واجه تطبيق التسيير الذاتي في يوغسلافيا ككل التجارب الاخرى في هذا المجال كثيرا من الصعوبات على الصعيدين النظرى و العلمي و ليس في نيتنا تقييم هذه التجربة التي أثارت و تثير نقاشا كبيرا بين فقهاء القانون و علماء السياسة و الاجتماع ، و انما غما يتناهنا تتمثل في ابراز أهم المشاكل التي تواجه المؤسسة العامة الاقتصادية في الانظمة المختلفة ، حتى نقارنها بالمشاكل التي تواجه مؤسساتنا الاشتراكية في الجزائر ليسهل علينا فيما بعد اقتراح الحلول المناسبة لها . وعليه نقوم بعرض مشاكل المؤسسة الاقتصادية اليوغسلافية في مرحلتين ، قبل اصلاح سنة 1965 ثم بعد هذا الاصلاح (3) .

أولا : قبل اصلاح سنة 1965 .

و يستخلص مما كتبه السيد ألبير مستر أن التجربة اليوغسلافية عرفت خلال هذه المرحلة عددا من المشاكل تمثلت بصورة خاصة في انتشار مظاهر البيروقراطية و الفوضوية العفوية في التسيير الاقتصادى . و تبدو مظاهر الفوضى البدائية في عدم الاخذ بالاساليب الفنية الحديثة ، و اتهام كل مستخدمين البيروقراطية بالاضافة الى عدم تقدير عوامل التنظيم الواعية في المؤسسة الاقتصادية (مثل دور النقابة و الحزب) . و التمسك بنظرية المعد المتساوية التي تطالب بالمساواة و تنظيم الاجتماعات بدلا من العمل ... الخ .

---

(1) — البير ميستر ، المرجع السابق ، ص : 14 .

(2) — د . حماد محمد شطا ، تطور وظيفة الدولة ، الكتاب الثاني المرجع السابق ص : 158 . و في ذلك يقول بعكس التجربة اليوغسلافية التي زادت الغني غنا ، وأذاقت للفقير فقرا . فبهدف تحقيق المحافظة على التوافق بين غير المتوفقات ، قصرت التجربة خيرات كل جمهورية وكل اقليم على مواطنيه في داخل الجمهورية أو الاقليم . قصرت هذه الخيرات على بعض ترابه الغني ... " .

(3) [illegible] .

هذا زيادة على بيروقراطية أجهزة التسيير حين تنعزل عن مجموعة العمال وتتجاهل أراءهم وانتقاداتهم . ثم آثرت المشروعات لمصالحها ولا تكترث بمصلحة المجتمع الاوسع ، وهناك تسلط الهيئات المحلية عندما تحشر نفسها . والتنافس غير المشروع بين المؤسسات دون اعتبار لاخلاقيات الاشتراكية .

كما ظهرت "عقلية صغار المالكين التي تتجلى في تصور العمال أن المشروع هو مشروعهم . فيرفعون أجورهم حين يكون المشروع في وضع مزدهر ، ويستغلون ندرة بعض السلع ، أو يستخدمون أدوات الانتاج لاعمال خاصة ... ان عملية صغار الملاك هذه تجعل نشاط أجهزة التسيير الذاتي أقرب الى المشروع الرأسمالي " (1) . وتبرر بعض الاراء المتاعب الداخلية التي عانت منها التنمية اليوغسلافية بصورة عامة ، ومؤسسات التسيير الذاتي على وجه الخصوص ، حتى مطلع الستينات بنوع من التعب والاعياء الذى يشير الى انتهاء مرحلة من مراحل التنمية كانت سريعة جدا ، بالاضافة الى بعض الغموض في نموذج التنمية الدائم البحث عن الموازنة بين التخطيط وبين اللامركزية .

أما السبب الذى يرونه مباشرا في " ضآلة الجماعية المشروعات . ذلك هو الافتقار الى مؤيدات من العقاب الجماعي تشبه المؤيدات الفردية في النمط الرأسمالي ، فالمجموعات العمالية تملك السلطة ، ولكن ليس هناك أبدا من مسؤولية جماعية في حالة الفشل ، اذ ليس في المشروع الاشتراكي اية مسؤولية جماعية للمجموعة تقابل الافلاس في المشروع الفردي " .(2) وهو ما أدى الى انعدام المسؤولية عن الانحرافات والاخطاء التي تقع في المشروعات الاقتصادية المسيرة ذاتيا .

وفي ذلك يقول البير ميستر " لقد رأينا من قبل صلاحيات المجموعات العمالية والوحدات الاقتصادية في مجال التشغيل والفصل . وكذلك رأينا أن الاحكام القضائية لا تمس الا الاطارات العليا في المشروعات ، لا المجالس ولا المجموعات العمالية ، لان القانون ينص على أن أعضاء المجلس العمالي ، وحتى أعضاء هيئة الادارة ، لا يمكن اعتبارهم مسؤولين عن قرارات يتخذونها في ممارسة

---

(1) — ألبير ميستر ، المرجع السابق ، ص : 313 ، 314 .

(2) — ألبير ميستر ، المرجع السابق ، ص : 334 ، 335 . وقد أضاف أن " البحث الدائم عن الموازنة بين التخطيط وبين اللامركزية ، والذى فيه تكمن أصالة النموذج اليوغسلافي بنية المجال لحدد من الانحرافات طابعها البارز هو العصبية المحلية والاقليمية ... ووضع يوغسلافيا السياسي الدولي أخيرا يؤثر في سياستها الاقتصادية الداخلية عن طريق علاقاتها التجارية الخارجية .

مهماتهم . هذا الى أن المسؤوليات التي أشرنا اليها تتصل بالامانة في الصفقات وفي الادارة فحسب، دون أن تتناول التقيد بالانظمة المتعلقة بزيادة الاجور وبجهود الانتاجية وباحترام أحكام الخطة، وهكذا نرى أن اغراق المصانع باليد العاملة يجد تفسيره في كون أولئك الذين يشغلون العمال أو يعارضون فصلهم — غير مسؤولين عن حسن سير المشروع اقتصاديا . وينبغي القول بأنه يشق جدا على عمال مشروع ما ان يطلبوا فصل رفاق لهم يعرفون أن اخراجهم من المصنع ربما كان حكما عليهم بالبطالة، فالاخوة العمالية في الورشة أو الوحدة الاقتصادية أو المصنع، تحول دون مثل هذا الفصل أن يتقاسم الجميع الموارد القليلة المتاحة على أن يحرم منها بعضهم (1) .

ويعترف المسؤولون اليوغسلافيون بهذه الانحرافات والمشاكل وسعوا لاصلاحها بايجاد الحلول لها عن الطريق التوجيه والتربية الاشتراكية واتخاذ الاجراءات الكفيلة بتفادى هذه العيوب وغيرها . ومما قاله الرئيس " تيتو " في معرض حديثه عن اليد العاملة الفائضة "لقد بدأنا نفهم الان ماذا عملنا حين حولنا كثير من المصانع الى مؤسسات رعاية اجتماعية حقيقية، ابتلعت كل ماكانت انتجته، ثم اضطررنا الى مساعدتها بمنحها الاعتمادات . ان هذا يوضح لنا السياسة التي طبقناها في مجال الاستثمارات دون أن نأبه حقا لمردود هذه الاستثمارات" (2) . وتمثلت أهم الاجراءات والتدابير المتخذة في تلك الفترة في العودة الى نوع من المركزية لوضع بعض التنظيمات وفرض التقشف، مثل التنسيق في المجال الاقتصادى، الرقابة على تنفيذ الخطة، توحيد غرف التجارة، انشاء أمانة سر مركزية للتجارة الخارجية، دعم رقابة الاسعار والاستثمارات، تقليص الاستيراد (3) . لكن هذه الاجراءات اعتبرت مجرد تمهيد لمشاريع اصلاحية عديدة كانت قيد الدرس على شكل " اصلاح اقتصادى شامل" تنفذ اجراءاته تدريجيا اعتبارا من سنة 1965، حيث اعتبر اصلاحا بالغ الاهمية، يحطي نموذج التنمية اليوغسلافية صورة أكثر استقلالا وأوضح أخذا بأولوية الرخاء .

---

(1) — ألبير ميستر، المرجع السابق، ص: 342 . قدرت بنسبة 15 الى 20 ٪ من ربح العاملين زائدة .

(2) — ألبير ميستر، المرجع السابق، ص: 336 .

(3) — ألبير ميستر، المرجع السابق، ص: 353 . 354، وقد أورد قول الرئيس "تيتو" عن رقابة الاستثمارات " لنعرف أين ستوظف وفيما ستستخدم وأية ثمار ستعطي، فلقد أنشئت مصانع في كل مكان ومستودعاتنا مكتظة لا يدرى أحد ما العمل بها" . راجع أيضا قوله حول [illegible] توكيد دور الدولة وأولوية الاعتبارات الاقتصادية في مجال التنمية .

ثانيا : بعد اصلاح سنة 1965

اعتبر المسؤولون اليوغسلافيون أن الوضعية الاقتصادية عندهم تعيش أزمة البحث عن " النجاح " لان السياسة التي حققت نجاحا في المرحلة السابقة المتمثل في ارتفاع الدخل القومي ، و محاولة اخراج البلاد من دائرة الدول المتخلفة نهائيا ، لم تعد تصلح للانتقال منه الى نجاح آخر ذي مقاييس جديدة ، و معالجة المشاكل الناشئة عن هذه النهضة التنموية نفسها " ، وأحد المعايير الرئيسية لهذه المشكلات هو ضيق السوق الداخلية ، و هو بالتالي عدم القدرة على التصدير ، و مانفترضه من قدرة على اندماج الاقتصاد اليوغسلافي في السوق العالمية" (1) . و نقطة البدأ في استراتيجية هذا الاصلاح الجديد تكمن في " دعم القاعدة الاقتصادية للتسيير الذاتي و تقليص سلطة الدولة عليها ، بحيث تصبح المجموعات العمالية هي القائمة بكل مهمات الانتاج و توسيعه ، متمتعة في ذلك بالحرية و بالمسؤولية . . . توسيع الحوافز الاقتصادية لمجموعات العمل بما يدفعها الى الانتاج بعضها ببعض و الى مختلف صور التعاون و المشاركة " الى غيرها من الترتيبات بربط الاجر بكفاية العمل و محاربة ارتفاع الاجور ، و تحديد فاعليات السوق" . . . الخ (2) .

و يرى البعض أنه لولا اصلاح سنة 1965 لعرف الاقتصاد اليوغسلافي مشاكل خطيرة ، لان المشكل في نظرهم لم يكن مشكل نمو ، و انما كان مشكل الجودة و الانتاجية و التنافس في السوق العالمية ، نتيجة انعزال الاقتصاد اليوغسلافي . لقد ألغي هذا الاصلاح كل المساعدات المالية التي كانت تمنحها الدولة للقطاعات المصدرة كالصناعة ، المناجم ، النقل ، الزراعة والسياحة و هو ما حث المؤسسات على التصدير للحصول على العملة الصعبة بعد أن أصبح في امكانها التعامل مع الشركات الاجنبية مباشرة تحت مراقبة المصالح المالية .

---

(1) — نزيه الحكيم ، ملحق اصلاح الاقتصادى الجديد في يوغسلافيا . الملحق العام بمؤلف " أليير ميستر " ص : 394 و ما بعدها . راجع تفاصيل هذا الاصلاح الذى صاغته السلطة التنفيذية الاتحادية في قوانين عامة توجيهية ، تم اقرارها في 23 و 24 جويلية 1965 . وقد أعتبر اتجاها جديدا نحو اللامركزية . و حول مراحل اللامركزية يقول "أليير ميستر" أن هذه المراحل أدنى الى أن تكون حركة كحركة رقاص الساعة تتأرجح بين المركزية وبين العودة الى المركزية . و سمات نموذج التنمية ترتسم تدريجيا عبر صقال حركة التأرجح هذه ص: 327 .

(2) — نزيه حكيم ، الملحق السابق الاشارة اليه ص : 397 و ما بعدها راجع عنده ملخص خطاب رئيس الوزراء " ميالكوتو دوروفشي " أمام الجمعية الاتحادية حول الاصلاح الجديد .

كما كان من أهداف الاصلاح ترك الحرية للمؤسسات أن تتخذ القرارات الخاصة بالاستثمارات بعدما كانت تؤخذ من طرف القيادة السياسية (1) . وكنا أشرنا الى أن جانبا من الفقه الحديث نبه للمخاطر التي تطرحها التجربة اليوغسلافية و المشاكل التي تثيرها في مجال الادارة الاقتصادية التنموية على الصعيدين النظري و العملي .

من ذلك ما أكده الدكتور حماد محمد شطا بخصوص تجاهلها الكامل للملكية ماعدا الملكية الخاصة التي يحميها الدستور اليوغسلافي على نطاق الزراعة في بلد زراعي ، و انتهاجها مركزية التخطيط غير الملزم ، مما يؤدى الى آثار خطيرة لعجز الخطة عن تحقيق العدل الاجتماعي و تحقيق التنمية الجغرافية الشاملة اقتصاديا و اجتماعيا . و من هنا لم تستطيع تجنب مساوئ النظام الرأسمالي المتمثلة في عدم استقرار الانتاج و الاستهلاك و العرض و الطلب و ارتفاع الاسعار و التضخم و زيادة الاستيراد و العجز في ميدان المدفوعات .. و بالاضافة الى ذلك فهي لم توفق في تحقيق المبدأ الاشتراكي القائل : " من كل حسب قدرته و لكل حسب عمله " و من ثم " رفض الاراء القائلة أن التجربة اليوغسلافية قد وفقت بين المصلحة الخاصة للفرد و مصلحة الجماعة كما يتعين رفض فكرة النهوض بالمجتمع اليوغسلافي من هذا التخلف الى جيرانه المتقدمين في غيبة التخطيط المركزى الملزم ، و مركزية العائد لتوجيهه في تنمية الاقاليم الفقيرة و بالتالي تستفيد يوغسلافيا من كل طاقات المجتمع و يستبعد كذلك اعتبار هذه التجربة و سيلة مثلى للمحفزات أو أنها خلقت عند الانسان العامل شعور المالك ، ذلك أن المحفزات طرائق أكثر جدوى و جدية من هذه الادارة الذاتية ... و ان الديمقراطية في الادارة يمكن أن تتم متعددة في ظل الخطة الملزمة المركزية العائد (2) .

---

(1) — MILOJKO DRULOVIC :L'autogestion à l'épreuve , le modèle Yougoslave, Lib Fayard I973 p:48,49,50 .

(2) — د . حماد محمد شطا ، تطور وظيفة الدولة الكتاب الثاني ، المرجع السابق ، ص: 196 . راجع أيضا قبلها ص: 161 و 164 وكذلك 178 حتى 188 .

المطلب الثاني : مشاكل المؤسسةالاشتراكية في الجزائر

تعرف المؤسسة الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادى في الجزائر اليوم تحولات هامة و سريعة في نفس الوقت ، نظرا لما تشهده البلاد من مظاهر تطور التنمية الاقتصادية و الاجتماعية الشاملة ، وعمر تجربتنا الفتية في ميدان الادارة الاقتصادية لم يتجاوز بعد سبعا وعشرين سنة ، قطعت خلالها مراحل حاسمة بدءا بمرحلة التأميم واستعادة ثروات البلاد من أيدى الاحتكارات الاجنبية ، الى مرحلة التنظيم و وضع الاسس التنظيمية و القانونية ، و هي تعيش اليوم مرحلة اعادة تنظيم و هيكلة الاقتصاد الوطني عامة و المؤسسات الاشتراكية خاصة ، تواجه متطلبات مرحلة التنمية الجديدة في ظل المخططين الخماسيين للتنمية خلال الثمنينات . وطبيعي أن تواجه مؤسساتنا الاشتراكية بعض المشاكل المرحلية الانتقالية التي ترتبط بنموها و مراحل تطورها .

وكانت مشاكل المؤسسة الاقتصادية الاشتراكية دائما الشغل الشاغل للمسؤولين الجزائريين على مختلف المستويات بهدف البحث عن ايجاد الحلول المناسبة لها و اصلاحها حتى لا تصبح عائقا لمسيرة التنمية الوطنية ، وذلك باتباع أسلوب الحوار الديمقراطي البناء . و ليس أدل على ذلك من مناقشة قضايا و مشاكل التنمية عامة و المؤسسات الاشتراكية خاصة ، خلال انعقاد مؤتمرات حزب جبهة التحرير الوطني ، و الملتقيات و الندوات الوطنية ، الدورية المتعلقة بالتنمية و التسيير الاشتراكي للمؤسسات . كما أن رئيس الدولة لم يدع مناسبة دون أن يحث فيها المسؤولين للتحلي بلغة الصراحة لانها كما قال الوسيلة المثلى لتفادى الاخطاء و معالجتها ، واذا حاولنا مجاملة بعضنا البعض في مجال لا يقبل المجاملة فان ذلك سيعود بالضرر على مستقبل البلاد " (1) . لكن ماهي طبيعة و نوعية المشاكل التي تواجه المؤسسة الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادى في الجزائر اليوم ؟ .

---

(1) — من الكلمة التي ألقاها الرئيس الشاذلي بن جديد في افتتاح الندوة الوطنية الثانية للتنمية المنعقدة بالجزائر بين 28و29 فيفرى 1984 بالجزائر . راجع المجاهد الاسبوعي ليوم 9مارس1984 العدد : 1231 ، ص : 9 و 10 . و مما جاء في هذه الكلمة أيضا " أن جميع المسؤولين في مواقع عملهم معرضون للمشاكل وعلينا أن لا نتهرب من هذه المشاكل ، بل يجب أن نعمل على مواجهتها ، و لذا فان طرح المشاكل في حد ذاته بصورة موضوعية أمر ضرورى كي نتمكن من تقييم وضعية البلاد بكل شجاعة ، و تتخذ الاجراءات الضرورية لتصحيح الاخطاء و معالجة المشاكل و ايجاد الحلول لها " .

للاجابة عن هذا السؤال يجدر بنا من البداية التنبيه الى أهم الاسس والمبادئ التي تحكم أوجه النشاط العام، والاقتصادى منه على وجه الخصوص والمتمثلة في الاختيارات الاساسية للمجتمع الجزائرى المنصوص عليها في الميثاق الوطني، والتي تعمل الدولة بمختلف هيئاتها على تجسيدها في الواقع الملموس، ويأتي في مقدمتها الاخذ بالمنهج الاشتراكي الذى يهدف القضاء على استغلال الانسان لاخيه الانسان، وتحقيق التنمية الشاملة المنسجمة القائمة على أساس تخطيط علمي المفهوم ديمقراطي التصميم حتمي التنفيذ بالاضافة الى ضمان حق العمل واعتباره واجبا وشرفا . واعطاء الاولوية لتلبية الحاجات الاساسية للجماهير الشعبية، وأن يجعل التسيير الاشتراكي للمؤسسات من العمال الواعين بوضعهم كمنتجين أحرار ومسؤولين، اذ بواسطة اشراك القاعدة يتم القضاء على البيروقراطية على أنه يجب أن يخضع التسيير لمقاييس الفاعلية الاقتصادية (1) . هذه المبادئ وغيرها هي التي يجب مراعاتها عند تنظيم وادارة المؤسسة الاشتراكية في كل مرحلة من مراحل تطورها . واذا كان المنظر الجزائرى جعل من أساليب التسيير قواعد غير جامدة، بل هي قابلة للتغيير والاكتمال والتحسين طبقا لما تفرضه ظروف كل مرحلة من مراحل تطورها كي يتسنى لها القضاء على المشاكل التي تعترضها فانه شريطة أن لا يؤدى ذلك الى المس بالطابع الاشتراكي للمجتمع ومبادئه سالفة الذكر . وهكذا فان جوهر جل المشاكل المطروحة على المؤسسة الاشتراكية على الصعيدين النظرى والعملي تعود بالدرجة الاولى الى محاولة التوفيق بين مختلف هذه المبادئ والاعتبارات الموضوعية الاخرى بايجاد نقطة التوازن باستمرار من خلال تصحيح الانحرافات وحسم المشاكل والاختلالات التي تثار من حين لاخر .

وبالرجوع الى التوجيهات الرسمية الصادرة عن مختلف المسؤولين في الحزب والدولة، والتقارير التقنية المقدمة في مؤتمرات حزب جبهة التحرير الوطني والندوات والملتقيات الوطنية حول التنمية في الجزائر في الفترة المنصرمة بالاضافة الى الى ما نلمسه في الحياة اليومية للمؤسسة، يبدو أن مشاكل المؤسسة الاشتراكية عندنا تتمركز أساسا في ثلاث موضوعات رئيسية: مشاكل تتعلق بالادارة والتسيير داخل المؤسسة، والناتجة عن أوضاع المؤسسة الداخلية

---

(1) — الميثاق الوطني . طبعة المعهد الوطني التربوى بالجزائر 1976 ص: 39 حتى 44، 130 وما بعدها، ونفس المبادئ أكدها الميثاق الوطني الصادر عام 1986، أنظر في ذلك بناء المجتمع الاشتراكي ص: 165 والدولة وبناء المجتمع الاشتراكي ص: 199، والدولة واللامركزية ص: 201 وما بعدها من الجريدة الرسمية سابقة الذكر .

و علاقات هيئات الادارة المسيرة لها ، ثم مشاكل ناتجة عن النصوص الضابطة و المنظمة لمختلف هذه العلاقات الداخلية و الخارجية منها ، سواء على الصعيد القانوني أو الاقتصادي أو المالي . و هذا التصنيف لا يعني أبدا أن هذه المشاكل منفصلة عن بعضها البعض، و انما هو تصنيف اقتضته منهجية الدراسة . لذلك سوف نتعرض بايجاز الى بعض النماذج من هذه المشاكل فيمايلي :

الفرع الاول : المشاكل المتعلقة بالادارة و التسيير

قد تكون مشاكل المؤسسة الداخلية ناتجة عن الجو السائد بين مختلف هيئات التسيير الادارية (المدير ، أعضاء مجلس الادارة) ، و العمالية (مجلس العمال ، اللجان الدائمة) . كالتنازع حول الصلاحيات ، و تحديد سلطة اتخاذ القرار و المسؤول المباشر عن نتائج التسيير ، و قد تكون أيضا هذه المشاكل انعكاسا لا سباب خارجية تتعلق بالمحيط الذى تعيشه المؤسسة كعلاقاتها بجيهة الاشراف و الرقابة ، و المتعاملين معها من المؤسسات الاشتراكية الاخرى . و مثال ذلك عدم البث و الحسم في المسائل المطروحة على هذه الجهات بالسرعة المطلوبة ، أو تجاهل حتى الرد بالايجاب أو بالسلب مما يؤدى الى تعطيل و عرقلة جهود المؤسسة أو وحدتها الانتاجية عن ادائها لوظيفتها . و بهذا الخصوص تساءل التقرير المقدم من طرف اللجنة الوطنية المكلفة بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات (1) . فيما اذا أدى تطبيق التسيير للمؤسسات الى تحسين جو العمل ، و زيادة الانتاج و الانتاجية و حل المشاكل الاساسية الاجتماعية للعمال ؟ . و في الاجابة عن ذلك أشار التقرير أنه في بعض الحالات نجد الهيئات المنتخبة في اطار التسيير الاشتراكي للمؤسسات الى جانب مجالس الادارة ليس لها سوى وجود شكلي . و يعوذ ذلك في نظره الى عاملين :

---

(1) يراجع نص التقرير المقدم من طرف اللجنة الوطنية بتطبيق التسيير الاشتراكي للمؤسسات في الندوة الوطنية الثالثة ، المنعقدة بقصر الامم في الجزائر ، بتاريخ 08 حتى 10 ماى 1979 ، مطبوع على المستنسل باللغة الفرنسية ، و قد أشار الى تطبيق التسيير الاشتراكي للمؤسسات حتى هذا التاريخ على 57 مؤسسة و 832 من وحداتها الانتاجية ، و تشمل 322714 عامل دائم . و بقي 70 مؤسسة وطنية 320 مؤسسة محلية و تظم 900 ألف عامل . و كان عدد المؤسسات التي شملها التطبيق حتى الندوة الوطنية الاولى المنعقدة بين 15 و 17 جويلية 1974 ، 12 مؤسسة و 262 وحدة انتاجية تابعة لها ، مجموع عمالها 66309 و في الندوة الثانية المنعقدة في 19 ديسمبر حتى 21 ديسمبر 1975 بلغ عدد المؤسسات اللاتي شملها التطبيق 33 مؤسسة تظم 545 وحدة انتاجية و 226008 عامل دائم و نلاحظ بهذا الصدد أن صلاحيات هذه اللجنة قد ضمت فيما بعد الى الامانة الدائمة لحزب جبهة التحرير الوطني .

أولهما : سوء فهم أو تجاهل هذه النصوص، اذ هناك من يعتبر التسيير الاشتراكي للمؤسسات طريقة من طرق تقسيم العمل ، أو تسييرا ذاتيا، أوصورة من صور المشاركة العمالية المعروفة في البلاد الرأسمالية ، و التي تهدف الى اخفاء علاقات السيطرة و الاستغلال البورجوازية . ان التسيير الاشتراكي لا يعني طريقة فوضوية للتسيير ، كما أنه ليس تمييعا للمسؤولية أو تخفيفا و تشتيتا لها ، و انما هو على العكس من ذلك ، مسؤولية كل واحد في مستواه ، و قبل كل شيء في مكان عمله .

أما العامل الثاني : فيتعلق بمحيط المؤسسة و العمال ، مثال ذلك نقص في التخطيط و عدم تكيف الرقابة مع الواقع ، ان وضع مخطط الوحدة و المؤسسة ضمن المخطط الوطني سيسمح للتسيير الاشتراكي أن ينظم علاقات العمل ، و يحدد المهام و المسؤوليات بصورة موضوعية ، واضحة و دقيقة و بالتالي الحكم على النتائج الجماعية و الفردية بالمقارنة مع الاهداف المحددة سالفا .

و لقد أشاد التقييم المقدم الى المؤتمر الخامس لحزب جبهة التحرير الوطني حول مخططات التنمية بالدور الذى لعبه التسيير الاشتراكي للمؤسسات حيث اعتبره " اطار مفيد للتشاور و نضج المشاكل لخدمة الاهداف الوطنية ساهم بحق في تعبئة العمال من جميع الفئات من أجل تحسين الانتاج و التسيير و محاربة التبذير و الرشوة ، و الاختلاس و البيروقراطية .

فعلى الصعيد الاجتماعي و المهني كثيرا ما ساهم التسيير الاشتراكي في توفير الظروف الملائمة لرفع الانتاجية ، و ضمان المساواة في الحقوق و الواجبات بين العمال في ميدان علاقات العمل و الاجور و عناصر أخرى من السياسة الاجتماعية و الثقافية . و في هذا الصدد ظهرت مشاكل و توترات فيما يخص ظروف تسيير المؤسسة من طرف التسيير الاشتراكي للمؤسسات سيما تلك التي تحكم التنظيم و سير اللجان . و هكذا الشأن في بعض الاجهزة التي تشغل بصورة منتظمة و غير كافية و لاسيما اللجان الاقتصادية و المالية ، و العمال و التكوين و الصحة و الامن . و كثيرا ما ظهر أيضا أن الترتيبات المنصوص عليها و لاسيما ما يتعلق بلجان التأديب ، تولدت عنها قيود و حتى نزاعات تتناقض مع مبادئ وحدة القيادة اللازمة لحسن سير المؤسسات و فاعليتها الاقتصادية و الاجتماعية لمشاركة العمال في تسيير وتعبئة كافة الطاقات التي تضمن نموا منسجما و ناجحا للمؤسسة التي تفيد المجتمع الوطني و عمال المؤسسة ، و خلافا لما كان متوقعا من هذه اللجان ، فقد أضرت بذلك روح التسيير الاشتراكي ذاته ، و من جهة أخرى ، أدى عدم استجاب

النصوص كذلك الى نزاعات تعود اما الى : انعدام التشاور أو الى اعطاء مكانة أكثر من اللزوم للوظيفة الاجتماعية للمؤسسة على حساب وظيفتها الاقتصادية الاساسية ، و هذه التجاوزات كثيرا ما أحبطت متطلبات وحدة ادارة المؤسسة. التي تضمن تعبئة ناجحة للموارد البشرية للمؤسسة " (1) .

كما نبه رئيس الجمهورية الامين العام للحزب في أكثر من مناسبة الى بعض المشاكل التي تعيشها المؤسسة الاشتراكية ، داعيا الى التخلص من النزاعات الداخلية الهامشية التي تعرقل تقدم و ازدهار مؤسساتنا و في ذلك قال : " ان مفتاح السعادة يكمن في العمل و الاعتماد على النفس و مكافحة كل أشكال التقاعس و الكسل و التبذير و الاهمال و التغيب وروح الاتكال فضلا عن محاربة الافات الاجتماعية و الانحرافات بجميع مظاهرها و أشكالها و مهما كان مصدرها ، لا سيما بلادنا رصدت أموالا ضخمة لانجاز مشاريع التنمية الوطنية ، و ينبغي أن تنجز هذه المشاريع في آجالها المحددة ، و ان تصرف الاموال التي رصدت لها في أوجهها بعيدا عن التبذير و الاهمال و الممارسات اللامسؤولة . لقد حققت عملية التنمية ايجابيات كثيرة . . . لكن حركة التنمية السريعة قد أفرزت جملة من السلبيات معظمها يتعلق بسلوك الافراد و بعضها كان نتيجة حتمية للتطور السريع الذى حدث في المجتمع الجزائرى" (2) .

و يضيف في مناسبة أخرى قائلا : " يجب أن يعرف الجميع نهائيا بان أية مؤسسة كائنة ماكانت تستهلك من الموارد الوطنية أكثر مما تنتج ، لا يمكن أن تقبل وعلى هذا الاساس يجب محاسبة المسيرين حتى يجعلوا تحسين الانتاج و المردودية شغلهم الشاغل . ان الصرامة التنظيمية التي ينبغي أن تتحلى بها مؤسساتنا و التخلص من النزاعات الهامشية الداخلية ، و الالتزام الحازم لتحقيق الانجاز في الاجال المحددة و بالكلفة المخططة ، سوف تكون مساوية لنيل الهدف بفضل ايمان العمال ، و بما أن الحوافز الادبية قد لايلاحظها الجميع كما ينبغي فيجب تدعيمها بآليات ذات طابع اقتصادى للجزاء و العقاب" (3) .

---

(1) — وثائق حزب جبهة التحرير الوطني ، اللجنة المركزية ، اللجنة الوطنية المكلفة بتحضير المؤتمر الخامس للحزب ، حول التخطيط و التنمية الجزء الاول ص : 208 و 209 ، مؤرخ في 19/09/1983 و قدمت هذه الوثائق الى مؤتمر الحزب المنعقد بالجزائر من 19 الى 22 ديسمبر 1983 .

(2) — كلمة رئيس الجمهورية الامين العام للحزب بمناسبة لقائه بالامانات الوطنية للمنظمات الجماهرية و الاتحادات المهنية و الثقافية يوم 9 أفريل 1983 (وثائق حزب جبهة التحرير الوطني الامانة الدائمة للجنة المركزية منشور رقم 02/83 بتاريخ 11 أفريل 1983 .

(3) — تقرير الامين العام للحزب الذى قدمه للمؤتمر الخامس المنشور بالمجاهد الاسبوعية ، يوم 06 جانفي 1984 ، عدد 1222 ، ص : 34 و 35 .

ويؤكد مسيروا المؤسسات الاشتراكية ، أن مشاكل المؤسسة الداخليـــة ليست سوى انعكاسا لاسباب معظمها خارجية لا دخل للمؤسسة فيها ، وان قلة الانتاج أو العجز المسجل لدى بعض المؤسسات يجب أن لا ينظر اليه مـــن الزاوية المالية وحدها ، دون محاولة التعرف على الاسباب الحقيقية الموضوعية الاخرى . مثل زيادة أسعار المواد الاولية المستوردة ، واستقرار وثبات بيـع المنتوج ، خاصة اذا كان هذا الانتاج يندرج ضمن المواد الضرورية لاشباع حاجة المواطنين ، ثم اثقال كاهل المؤسسة بمبالغ باهضة تسددها سنويـــا للبنوك الوطنية كفوائد عن القروض والسلفيات المستحقة عليها ، بالاضافـــة الى عدم واقعية التخطيط في بعض الاحيان ، وشموليته المؤسسة ووحداتها التي يجب أن يكون لها مخططـا عمليا وتحديد قطاع مسؤوليتها بدقـــة والتباطؤ في حسم المشاكل المعلقة والمطروحة على جهة الوصاية مع توضيح وتحديد علاقة المؤسسة بوحداتها ، يمكن اضافة أيضا قلة اليد العاملــة المؤهلة وضعف الحوافز الاجتماعية مثل توفر السكن للاطارات والعمال والنقل والصحة وضعف الاجور وغيرها من المزايا الاجتماعية كانت سببا في ضعـــف الانتاج والتغيب ... الخ (1) والعلاج في نظرهم يكمن في تدعـــيم وحدة قيادة المؤسســة (2) .

الفرع الثاني : المشاكل المتعلقة بالعلاقات مع الجهة الوصيـــة

ان المشاكل التي تثار بصدد علاقة المؤسسة الاشتراكية بمحيطها الخارجي وعلى الخصوص مع الجهة الوصاية ، هي مشاكل ليست خاصة بالنظام الجزائرى وحده ، بل هي مطروحة كما سبق أن رأينا في معظم الانظمة الاشتراكية والرأسمالية على حد سواء . ولكن قد تختلف هذه المشاكل من نظام لاخر ففي فرنسا مثلا تفتقر المؤسسة الى وحدة التنظيم القانوني والتوجيه والرقابة حتى أصبحت هذه التوجيهات والرقابات في بعض الاحيان ثقلا شديدا على المؤسسة وسببا لكثير من المشاكل التي تواجهها اليوم .

صحيح أن الميثاق الوطني كان قد بين في هذا الصدد " أن المؤسســة الاشتراكية ، باعتبارها وحدة تابعة لملكية الدولة التي تشرف عليها مباشـرة هي الاداة الاكثر ملاءمة لتجسيد أهداف الثورة في مجال تحقيق اشتراكية

---

(1) — يراجع في ذلك خلاصة الحصيلة الاقتصادية والاجتماعية للعشريـة 1967 . 1978 التي قدمتها وزارة التخطيط والتهيئة العمرانية في المؤتمر الاستثنائي لحزب جبهة التحرير الوطني ، مؤرخة في ماى 1980 وهي عبارة عن تقييم للاجابيات والسلبيات خلال هذه المرحلة ، وتقرير اللجنة الوطنية لتطبيق التسيير الاشتراكي للمؤسسات المقدم للندوة الوطنية الثالثة حول التسيير الاشتراكي للمؤسسات المعقدة بقصر الامم من 8 الى 10 ماى 1979 . والملحق التابع له وتقرير الفرع النقابي حول طبيعة المؤسسة الوطنيــة للصناعات السيلولوزية لشهر أكتوبر 1984 .

(2) — وكذلك الجزء الاول من تقييم مخططات التنمية المقدم للمؤتمر الخامس=

وسائل الانتاج ، اذ أن ملكية الدولة هي أعلى شكل من أشكال الملكية الاجتماعية وحيث أن الدولة هي الممثلة للمجتمع في مجمله ، فأنها المؤسسة الاكثر أهليــة للاشراف على تسيير ممتلكات هذا المجتمع ... كتعبير عن سلطة جميع العمال على الصعيد الوطني ، فبفضل نشاط الدولة من خلال تدخل ممثليها ، يمارس العمال سلطتهم على قيادة الاجهزة وأنشطة البلاد في جميع المجالات ، خاصة في مجال الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية" (1) . ثم نفى وجود تعارض بين فكرة الديمقراطية الاشتراكية وفكرة الدولة ، ولكنه نبه في نفس الوقت الـى أنه ينبغي الا يؤدى تمركز الامكانيات التي يحصل عليها بهدف اعطاء المؤسسات الاشتراكية الحجم الضرورى للنجاح في مهمتها ، الى مركزية محرقلة وبيروقراطية خانقة . وعلى الادارة والمصالح المركزية أن تتكفل بكل ما يتعلق بسياســة الانتاج والتسويق والتطوير والمراقبة . وأن تترك قدرا كبيرا من حريــة المبادرة للوحدة والاقسام الكبرى التي تتناسب مع توزيع المهام داخل المؤسسة بحيث يمكن لها انجاز عملها بدون عرقلة وبدون تحمل لاعباء البيروقراطية (2) . كما عهد الميثاق الوطني بممارسة الوصاية على المؤسسات الاشتراكية على النحو التالي : "المؤسسة ذات الطابع الوطني تخضع للسلطة المباشرة للحكومة بواسطة الوزارة الوصية ، كما تتولى الولاية الوصاية على المؤسسات الولائية ، والمجلس الشعبـي البلدى على المؤسسات البلدية ، وتمارس أنشطة كل أنواع المؤسسات حســب طبيعتها في اطار قواعد مضبوطة من طرف الحكومة وفقا للصلاحيـات المحطات لمختلف الدوائر الوزارية" . (3)

وقد تولى المشرع ترجمة هذه المبادئ والتوجيهات الى نصوص قانونيــة تحدد وتضبط علاقة المؤسسة بمحيطها الخارجي ، وبصورة اساسية مع جهة الوصاية والادارات المركزية الاخرى للدولة . ورغم الجهود التي بذلت في هذا الخصوص فان العلاقة مازال يكتنفها الغموض في بعض الحالات مما يستوجب مزيــــدا من التحديد والتوضيح على الصعيدين النظرى والعملي ، حتى تتفرغ المؤسسة لوظيفتها الاقتصادية الانتاجية بعيدا عن التدخلات والتجاوزات التي عملــت على مضاعفة متاعبها الداخلية ، فانعكس ذلك على ضعف مردودها الانتاجـي ومساهمتها في المسيرة التنمويــة .

= لحزب جبهة التحرير الوطني ، سنة 1983 المشار اليه سابقا والذى يلــح على وجوب وحدة القيادة في المؤسســة .

(1) — الميثاق الوطني لسنــة 1976 ، مرجع لسابق ، ص : 129 .

(2) — الميثاق الوطني لسنة 1976 ، المرجع السابق ، ص : 140 .

(3) — الميثاق الوطني لسنة 1976 ، المرجع السابـق ، ص : 140 .

لذلك اعتبر البعض تضخم حجم و هياكل مؤسسات القطاع الصناعي التي توسعت وظائفها و تنوعت نشاطاتها ، و انعدام التنسيق الحقيقي في اطار مخططات التنمية ، أدى بها الى الميل أكثر فأكثر الى التكفل بنفسها لا في الميدان الاقتصادي فحسب ، بل و في مجال التكوين المهني و السكن و الرقابة الصحية و الاجتماعية ... فأصبح سببا في بروز صعوبات في التسيير و التحكم أضر بالمردودية الاقتصادية و الاجتماعية لها ، و ظهرت تجاوزات بين أجهزة التوجيه و التنسيق و المراقبة الموجودة و المسار الحقيقي و تنفيذ الاعمال ، وهكذا فان التسيير غير المرن للمنظومة المالية و التدخلات التي كثيرا ماتأتي من الوصاية في التسيير الجاري للمؤسسات ، أدت الى تداخل في الصلاحيات متناقضة مع مبادىء استقلالية التسيير ، و انحرافات بيروقراطية (1) .

و لعل من أهم المشاكل التي تثار عادة بصدد علاقة المؤسسة الاشتراكية بالسلطة الوصية و الادارات المركزية الاخرى للدولة ، هي :

1 — عدم تطابق أو تقارب بين الاهداف المختلفة للمسيرين الاقتصاديين من جهة ، و الاداريين من جهة أخرى ، لذلك تصدر النصوص و المنشورات و الاجراءات الى المؤسسة غالبا غير مطابقة للواقع الاقتصادي و السياسي من حيث بطئها وعدم موضوعيتها . و في بعض الاحيان تفرغ التعليمات من محتواها عند التنفيذ .

2 — تباطوء السلطة الوصية في حسم و معالجة المشاكل المطروحة عليها من طرف المؤسسة بالسرعة التي تقتضيها طبيعة النشاط الاقتصادي ، مع أنها من صميم صلاحياتها ، و يبقى الموضوع مطروحا بدون حل حتى يتحول الى عائق أمام تطور المؤسسة . و سببا في اثارة مشاكل أخرى لها . و مثال ذلك تباطوء السلطة الوصية في اصدار قرار تعيين مدير وحدة انتاجية لمدة طويلة ، و ضمان استمرارية تزويد المؤسسة بالمواد الاولية ، و البحث في أسعار المنتوج و حسم الاشكالات و المنازعات بين المؤسسة و غيرها من مؤسسات القطاع العام ... الخ .

3 — الزام المؤسسة الاشتراكية من طرف عدة هيئات بنشاطات عملية متناقضة . و قد تزايد تدخل هذه الهيئات نتيجة لضعف التخطيط العملي الغير موجود على مستوى المؤسسة ، و يبدو ذلك في نظر البعض في قلة الانسجام

---

(1) — تقييم مخططات التنمية المقدم للمؤتمر الخامس المشار اليه سابقا ص : 5 و مابعدها . و قد لاحظ أنه " في الواقع العملي فان المجهود الذى أريد أن يكون شاملا و منسجما و متوازيا كان يفتقر الى التماسك . وعلى الرغم من بعض النتائج الملحوظة فقد تولدت عنه فوارق و تفاوتات بين القطاعات و بين المناطق متناقضة و اقعيا مع الاهداف المنشودة ، كما لاحظ أن الوحدات الزراعية تعرضت لتدخل خارجي مباشر أو غير مباشر لا يتماشى مع الاستقلال =

وغياب التكامل بين الاهداف العملية ، بالاضافة الى عدم تحديد و توضيح العلاقات عن طريق التنسيق و التحكيم ، مما أدى الى تعطيل سير النشاطات داخل المؤسسة .

4 ـ عدم جدوى و فاعلية بعض أشكال الرقابة التي تمارس على المؤسسة أوليا وعلى مستوى العمليات الابتدائية البسيطة .

و تؤدى هذه المشاكل وغيرها المطروحة على صعيد علاقة المؤسسة بالسلطة الوصية الى تنازع كبير بين صلاحيات مسيرى المؤسسة ، و هو أمر يتناقض مع مبادئ اللامركزية و تحمل المسؤوليات و استقلال التسيير الاشتراكي . كما أنها تؤدى الى التهرب من المسؤولية وعدم تحفيز المؤسسات (1) .

و قد أكد المسؤولون في أكثر من مناسبة وجود هذه السلبيات ، و دعوا الى ضرورة تشخيصها في ضوء المعطيات المستجدة في البلاد على الصعيدين الاقتصادى و الاجتماعي . و بذلك شرع في فك خناق المؤسسة الاشتراكية باتخاذ اجراءات شاملة تهدف الى ازالة هذه المخانق الاقتصادية المعرقلة عن طريق اعادة تنظيم و هيكلة الاقتصاد الوطني . و في مقدمته المؤسسة الاشتراكية التي اتخذ بشأنها عدد من التدابير قد تساعدها على الاضطلاع بدورها كاملا في المستقبل .

و تتمحور جل هذه التدابير حول نقطتين أساسيتين استقرت عليهما مختلف الاراء : الاولى : وجوب تدعيم و احترام وحدة القيادة داخل المؤسسة و القضاء على ثنائيتها أو تعددها و تعدد مراكز اتخاذ القرار بها ، و ذلك لا يتنافى مع التطبيق السليم لمبدأ المشاركة العمالية في ادارة المؤسسة .

الثانية : ضرورة تحديد وظيفة و دور الوصاية الادارية بوضوح و دقة المتمثل في التصور و التوجيه و التنسيق و المراقبة ، و أن يؤمن للمؤسسة قدرا من الاستقلال يسمح لها بانجاز برنامجها المسطر في اطار المخططات الوطنية و يمنحها حق المبادرة لتحسين المردود الاقتصادى وحل مشاكلها و تحمل مسؤولياتها .

= الذاتي لهذا النوع من التسيير ، و الى قيود أخرى نابعة من المحيط تتسم بالبيروقراطية خاصة في مجال التموين و التسويق و القرض أثرت تأثيرا سلبيا على فاعلية هذا القطاع .

(1) ـ يراجع في هذا الخصوص التقرير المقدم من طرف اللجنة الوطنية للتسيير الاشتراكي في الندوة الوطنية الثالثة ، وقد أشرنا اليه سابقا ، وكذلك تقرير الفرع النقابي لمؤسسة الصناعات السيلولوزية أكتوبر 1984 .

وفي هذا الصدد ألح رئيس الدولة على تطوير ادوات التنسيق المركزية بتخفيف الاجراءات ، و توزيع المسؤوليات في مختلف مستويات القرار، وطنيا كان أو جهويا أو على مستوى المؤسسة . "كما يتوقف أيضا على مواصلة الجهد لتطوير استقلالية التسيير و الغاء الوصايات البيروقراطية و من هنا يتعين الاستمرار في عملية اعادة التحديد الفعلي لصلاحية الادارات و المؤسسات و البنوك و الاحتكارات المركزية و مجالات التبادل بينها ، و ينبغي أن يتم ذلك على أساس تحقيق مزيد من اللامركزية و تطوير مسؤولية المؤسسات حتى تتولى مباشرة تأمين التوازن في مبادلاتها ، وعلى أساس التقايل من الاحتكارات العمودية المستقلة عن مؤسسات الانتاج (1) .

الفرع الثالث : المشاكل المتصلة بالنصوص القانونية المنظمة

أصدر المشرع الجزائرى عددا من النصوص الهامة المنظمة و الضابطة لمختلف مظاهر النشاط العام ، ولاسيما في المجال الاقتصادى ، أولت المؤسسة الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادى بعناية خاصة ، كادت أن تجعل منها نظرية موحدة متكاملة و متميزة بأركانها و خصائصها المستمدة من التجربة الجزائرية الخالصة ، كما أنها استطاعت أن تجسد بحق مبادىء و توجيهات الميثاق الوطني ، و تحقق أهداف الاشتراكية بخصوصها محركة الادارة الاقتصادية الانمائية في ظل مبدأ المشاركة العمالية ، واعداد و تنفيذ المخططات الوطنية الملزمة و بذلك حافظت على الثروة الوطنية و أحدثت تغييرا هاما في علاقات الانتاج داخل المجتمع الجزائرى (2) . لكن هذه النصوص على كثرتها لم توفق في بعض النواحي لتجد حلولا عملية فعالة للمشاكل التي أفرزتها المسيرة التنموية ، و التي أصبحت تحاصر المؤسسة

---

(1) — من تقرير الامين العام لحزب جبهة التحرير الوطني ، الرئيس الشاذلي بن جديد أمام المؤتمر الخامس للحزب المنعقد بالجزائر في ديسمبر 1983 و مما أضافه " يجب على المستوى المركزى أن يقوم بدور الحكم و المنسق بين المؤسسات لتحقيق تعبئة و سائل التنمية و قواعد التمويل التي تشجع فعالا الانشطة الاقتصادية و تضاعف مردود الوسائل و مردود العمل، راجع المجاهد الاسبوعي ، يوم 06 جانفي 1984 . عدد 1222 ص : 34 .

(2) — من هذه النصوص نذكر مثلا الامر رقم 75/ 76 المؤرخ في 21 نوفمبر 1975 ، و المتضمن تحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسات الاشتراكية و سلطة الوصاية و الادارات الاخرى التابعة للدولة و الامر رقم 71/ 74 المؤرخ في 16 نوفمبر 1971، و المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات و الامر رقم 75/ 23 المؤرخ في 29 أفريل 1975 ، و المتضمن القانون الاساسي النموذجي للمؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادى ، و الامر رقم 75/ 44 ليوم 17 جوان 1975 و المتعلق بالتحكيم الاجبارى لبعض الهيئات .

على الصعيد الداخلي أو في علاقاتها بالسلطة الوصية و الادارات المركزية الاخرى التابعة للدولة ، بل أن الدعم المادى و القانوني الذى تتلقاه هذه المؤسسات كثيرا ما أفرز بعض السلبيات أضرت بالاقتصاد الوطني و المتعاملين معها ، و أصبح ذريعة للركود وعدم الانتاج كما و كيفا (1) . بالاضافة الى عدم مراعاة أخلاقيات و أصول المعاملات . فلم يلعب مثلا التحكيم الاجبارى دورا ديناميكيا و فعالا في هذا الخصوص ، وكذا الامر المتعلق بتحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسة و السلطات الوصية و الادارات الاخرى التابعة للدولة . . . و هكذا جاءت هذه النصوص على كثرتها متفرقة و متضاربة في بعض الاحيان و يعتريها القصور أحيانا أخرى . الشيء الذى أضعف من فاعليتها العملية و قابليتها للتطبيق على الواقع .

و قد أصدر المشرع أخيرا عددا من القوانين أولها القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية ، و الثاني يتعلق بصناديق المساهمة و آخر يتعلق بالتخطيط . كما قام بتعديل القانون التجارى حيث ضمنه أحكاما خاصة بالمؤسسات العمومية الاقتصادية (2) . و التي نتمنى أن تساهم عند تطبيقها في حل المعضلات التي تعيشها مؤسساتنا العامة الاقتصادية .

و خلاصة القول أن المؤسسة العامة الاقتصادية ليست سوى أسلوب حديث نسبيا من أساليب ادارة النشاط العام الاقتصادي بصورة خاصة ، و هي ظاهرة عالمية لجأ اليها المشرع في احدى مراحل تطور أساليب ادارة هذا النوع من النشاط ، تحت تأثير عدة عوامل سياسية و اقتصادية و اجتماعية و فنية . و قد اتخذها المشرع الثورى الاشتراكي كأداة رئيسية لتنفيذ مخططات التنمية .

و تجمع الاراء اليوم على ضرورة تزويد و تدعيم المؤسسة العامة الاقتصادية بكل الوسائل المادية و القانونية اللازمة لتؤدى وظيفتها بفاعلية و نجاح .

---

(1) — أنظر تقرير الامين العام لحزب جبهة التحرير الوطني الرئيس الشاذلي بن جديد أمام المؤتمر الخامس ، المشار اليه سابقا حيث قال " أننا نعرف أن معظم منتوجاتنا الوطنية تتطلب ألوانا خاصة من الحماية و سوف نوفر لها هذه الحماية ، لكن لا يجوز أن تكون هذه الحماية ذريعة للركود وعدم الاجتهاد . . . ص : 33 ، من المجاهد الاسبوعي ليوم 6 جانفي 1984 . أنظر أيضا التعليمة الرئاسية رقم 19 حول عقلانية تسيير المؤسسات الوطنية و تقويم جهاز الانتاج .

(2) — راجع القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية ، و قد سبقت الاشارة اليه . و كذا القانون المتعلق بصناديق المساهمة رقم 88 . 03 المؤرخ في 12 يناير 1988 . ثم القانون المتعلق بالتخطيط رقم 88 . 02 المؤرخ في 12 يناير 1988 . و القانون المعدل للقانون رقم 88 . 04 المؤرخ في 12 يناير 1988 .

و ما تثيره من مشاكل نظرية و عملية مرتبطة أساسا بالمرحلة الانتقالية التي تمر بها الان و هي لم تستقر أوضاعها بعــد .

و أن ترد د بعض الفقه و القضاء في الاعتراف بحقيقة هذا النوع من المؤسسات و اختلافهم حول ايجاد التكييف السليم لها ، يعود الى تمسك هؤلاء بالمفاهـيم التقليدية لوظيفة الدولة الحارسة و المنطلقات الفكرية للمذهب الحر ، ثم تجاهلهم عن قصد أو عن غير قصد التطور الذى أصاب و ظيفة الدولة في المجالات الاقتصادية و الاجتماعية و الذى أصبحت بمقتضاه المؤسسة في أغلب البلدان حقيقة اجتماعية و اقتصادية لا تقبل الشــك .

و طبيعي أن تواجه بعض المشاكل المختلفة من أهمها ، موضوع ممارســـة الرقابة عليها الذى اعتبر من أهم المشكلات التي صادفت الفكر القانوني و الاقتصادى بل و تكاد المشكلة الوحيدة التي اختلفت فيها و جهات النظر حول طبيعتهـــا وو سائلها و أغراضها و حدود ها ، فتارة تعتبر على أنها رقابة للسلطة الرئاسيـة و تارة أخرى على أنها رقابة و صائية ، و هذا أدى بالبعض الى القول بـــــأن المؤسســة تدار من طرف هيئة نيابية عن الدولة أو بتفويض منها ، و هذا يرتـــب نتائج قانونية على غاية من الاهميـــة .

و من هنا ، على المشرع أن يتصدى لحل مشاكل المؤسسة التنظيمية والقانونية بعيدا عن تأويلات الفقهاء المعقدة ، و احاطة المؤسسة بكافة الضمانات القانونيـة و القضائية اللازمة و تحميلها مسؤوليتها كاملـــة . و قد ألمحنا فيما سبق أن المشرع الجزائرى سار في اتجاهين متعاكسين :

الاول : عمل فيه على تقليص مظاهر السلطة الرئاسية داخل المؤسسة نتيجـــة لتطبيق مبدأ ديمقراطية القرار عن طريق المشاركة العمالية ، و نلمس ذلك مــن خلال الصلاحيات الهامة التي أصبحت تتمتع بها الهيئات العمالية في مجــال التسيير و الرقابـــة .

و الثانـي : شدد فيه مظاهر الوصاية الادارية على المؤسسة الى درجة تحولت فيها الى سلطة رئاسية ، فأضعف المؤسسة من الداخل ليضاعف عليها سلطـة التوجيه و الرقابة من الخارج ، و بذلك أصبح لمجلس ادارة المؤسسة وجــودا شكليا أحيــانــا .

كما حرمت المؤسسة من الضمانات الممنوحة للمرؤوس في ظل السلطة الرئاسية و كذا الضمانات الممنوحة للهيئات الخاضعة للوصاية الادارية . و هو ما سنزيده تفصيلا خلال عرضنا لاهم مظاهر هاتين السلطتين على المؤسسة العامة الاقتصادية في البـــاب الاول و الثـــانـي من البحــث .

ومهما كان الامر فانه ينبغي الحذر كما قال " اليرميستر " : " من النظر الى استقلال المؤسسة العامة الاقتصادية بالمعايير المستخدمة في المشروع الخاص، فهي على العكس من ذلك تؤلف جزءا من كل شامل وتحمل لغاية خارجية عنها ، وليست الا أحد أدوات البناء في نموذج امجتمع جديد يجرى تشييده ، وبناء عالم جديد يقتضي خلايا المجتمع أن تخضع للاهداف العليا التي تقود مجموع التغيير الاجتماعي . وبهذا المنظار لا يصح حتى الحديث عن استقلال ذاتي ، لانه يأتي فيما بعد ، تلقائيا ووفق خطة التقدم نحو الهدف الكلي ، وان مجتمعا له مثل هذا الهدف لا يملك أن يكون الا مجتمعا مخططا ، لكل خلية فيه مكان وعليها مهمة ، وفي منظار هذه الغاية وداخل هذا الاطار ، لا بد للمؤسسة أن ترى استقلالها محدودا بالضرورة ، ومن الخير أن يدرك أعضاؤها أن التنازل عن بعض استقلال مؤسستهم انما يخدم الهدف الكلي للمجتمع الجديد" (1) .

---

(1) ــ أليرميتر ، المرجع السابق ، ص: 126 ، وهذا في معرض حديثه عن التجربة اليوغسلافية .

الفصل الاول

السلطة الرئاسية ومظاهرها على المؤسسة العامة الاقتصادية

تمهيد وتقسيم : حاولنا في الباب التمهيدى من هذا البحث الاحاطة بمفهوم المؤسسة العامة الاقتصادية من خلال عرض تطور أساليب ادارة النشاط العام الاقتصادى ، والذى أتبعه تطوير في أنماط الاشراف والرقابة على مؤسسات هذا القطاع ، وبالتالي أنتقلت درجة تبعيتها للجهاز الادارى المركزى في الدولة تدريجيا من صورة الادارة المباشرة الى صورة الادارة المستقلة أوغير المباشرة ، ثم نبهنا الى أهم المشاكل التي تواجه المؤسسة العامة الاقتصادية في الوقت الراهن ، وانتهينا الى أن المشكل الرئيسي يكمن في البحث عن ايجاد الضوابط التنظيمية والقانونية الكفيلة بتحديد درجة تبعية المؤسسة للادارة المركزية تحديدا واضح المعالم يمكن بمقتضاه تحديد السلطة المسؤولة عن اتخاذ القرار الاقتصادى في المؤسسة من جهة ، ويساعد على ايجاد التفسير القانوني السليم لعلاقة المؤسسة بالادارة المركزية وبمختلف الهيئات العامة الاخرى من جهة ثانية ، وهي علاقة كثيرا ما اتسمت بتزايد جهات التوجيه والرقابة حتى أثقلت كاهل المؤسسة وأعاقتها أحيانا عن أداء وظيفتها ، ويتجلى ذلك بوضوح في مظهرى السلطة الرئاسية والوصاية الادارية المتداخلتين والمندمجتين عضويا وموضوعيا في أسلوبهما ووسائلهما من الناحيتين النظرية والعملية ، كما سوف نرى . وبالمقابل نلمس تقلصا وضعفا لمظاهر السلطة الرئاسية داخل المؤسسة نتيجة للاخذ بمبدأ ديمقراطية الادارة والمشاركة العمالية . فأدى هذا الوضع في الغالب الى حرمان المؤسسة من الضمانات التي تتمتع بها الهيئة الخاضعة للوصاية الادارية مما ساهم في مضاعفة مشاكلها الداخلية الموضوعية .

وفي الاصل ، أن الاشخاص القانونية المعنوية العامة اقليمية كانت أو مصلحية . من ضمنها المؤسسة العامة الاقتصادية لا تخضع للادارة المركزية خضوعا رئاسيا المتمثل في مظاهر السلطة الرئاسية التي يخضع لها الافراد المرؤوسون بالمفهوم المتعارف عليه لدى الفقه والقضاء الاداريين لان هذه الاخيرة لا توجد كقاعدة عامة الا داخل البناء التنظيمي للمنظمة أو المؤسسة الواحدة ، وتمارس في مواجهة المرؤوسين الافراد المدرجين ضمن السلم الادارى لهذه المنظمة وفروعها . والسلطة الرئاسية موجودة بالنص أو بقوة القانون ، ولا يخلو منها أى

تنظيم اداري مركزيا كان أو لامركزيا . وخضوع المؤسسة العامة الاقتصادية الى المظاهر و الصلاحيات المخولة للرئيس تجاه مرؤوسيه يتنافى و الحكمة التي أرادها المشرع من منحها الشخصية المعنوية و قدرا من الاستقلال المالي و الاداري لادارة شؤونها بعيدا عن قيود الروتين الاداري الحكومي والتبعية التي يخضع لها المرؤوس في ظل السلطة الرئاسية ، مع اخضاعها الى فكرة الوصاية الادارية التي تمارس عليها قدرا محددا بالنص من التوجيه والرقابة كاستثناء على استقلالها ، وحتى تبقى نشاطاتها في الحدود التي رسمها لها المشرع . لذلك ذهب جل الفقهاء الى أن الهيئات اللامركزية اقليمية أو مصلحية لا تخضع للادارة المركزية للدولة خضوعا رئاسيا ، لان المشرع منحها قدرا من الاستقلال تمارس بمقتضاه الصلاحيات و الاختصاصات المخولة لها في مواجهة الادارة المركزية فهي بذلك لا ترتبط بهذا الجهاز بعلاقة التبعية التدريجية مثل ماهو شأن هيئات و موظفي الجهاز الاداري المركزي (1) .

لكن واقع المؤسسة اليوم لا يدعم هذا الرأي ، بل ما يؤكده أنها ماتزال تخضع في جوانب عديدة من حياتها الى مظاهر السلطة الرئاسية للجهاز الاداري المركزي ، فتبدو تابعة له عضويا و موضوعيا . وما حدث في غالب الاحيان على حد قول د . سعد العلوش "مجرد تحويل السلطة الرئاسية التي تمارسها السلطة العامة على منظماتها اللامركزية الى "سلطة وصائية" تمارسها نفس السلطة على منظماتها اللامركزية" (2) . و مع ذلك فان هذا التحويل لم يخلص المؤسسة العامة الاقتصادية من مظاهر السلطة الرئاسية بجعلها مساوية في خضوعها للوصاية الادارية التي تخضع لها الهيئات اللامركزية الاقليمية و ذلك بسبب عدم الاعتراف لها من طرف بعض الفقهاء بصفة الاشخاص العامة اللامركزية ، و هو مايجعلها عمليا تخضع الى مزيج من مظاهر هاتين السلطتين معا . فمن الناحية النظرية نجدها تخضع الى وصاية ادارية ، غير أنه من الناحية العملية ، زيادة على ماتحجزه السلطة الرئاسية لنفسها من الصلاحيات تجاه المؤسسة ، لانجد هناك ما يمنعها كي تمارس على المؤسسة ماتشاء من

---

(1) — د . طعيمة الجرف ، القانون الاداري ، المرجع السابق ، ص : 112 وكذلك د . عبد المجيد فياض ، الوصاية الادارية مظاهرها على الهيئات اللامركزية في مصر ، مقالة منشورة بمجلة ادارة قضايا الحكومة ، العدد الرابع 1969 . ص : 941 ، وكذلك د . محمد كامل ليلة ، الرقابة على أعمال الادارة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1960 . ص : 131 (الهامش) . وكذا ص : 134 .

(2) — د . سعد العلوش ، المرجع السابق ، ص : 94 . أنظر عنده رابطة التبعية في اللامركزية المصلحية ، ص : 92 .

السلطات ، و الامر في النهاية متروك الى سلطتها التقديرية مما يجعل درجة الاستقلال الذى تتمتع به المؤسسة تتأرجح بين الضيق و الاتساع حسب الظروف .

هذا الوضع النسبي لعلاقة المؤسسة بالسلطات الادارية العليا هو الذى أدى في اعتقادنا الى اختلاف الفقه و القضاء حول الطبيعة القانونية لهذه العلاقة . ففي الوقت الذى يعتبرها بعضهم شخصا من الاشخاص القانونية العامة اللامركزية الادارية المصلحية (1) ، يذهب آخرون الى اعتبارها نائبة عن الدولة في تنفيذ المهام المنوطة بها (2) ، بل هي عند البعض الاخر مجرد محطة مفوضة الاختصاص لاتخاذ القرارات غير المصيرية (3) .

و بغض النظر عن النتائج القانونية المترتبة على هذه الاراء ، فان المطلوب الان على الاقل هو البحث في كيفية ايجاد الضوابط الفعالة التي تضمن و تؤمن ذلك القدر من الصلاحيات الممنوحة للمؤسسة العامة الاقتصادية في ظل النظام الادارى الاقتصادى في الدولة الحديثة حتى تتمكن من أن تلعب دورها كعون أساسي مسؤول عن تنفيذ الخطة الاقتصادية الانمائية . لذلك سنتناول بالدراسة في هذا الباب مظاهر السلطة الرئاسية على المؤسسة العامة الاقتصادية من خلال الفصول التالية :

الفصل الاول: نعالج فيه ماهية السلطة الرئاسية

الفصل الثاني: نتعرض فيه الى مظاهرها على أعضاء و نشاط المؤسسة

---

(1) هناك شبه اجماع فقهي على أن المؤسسة العامة الاقتصادية هي وسيلة للادارة اللامركزية في القطاع المصلحي أو مايسمى باللامركزية المصلحية لكن هناك بعض الاراء تعارض هذه الفكرة و تعتبرها من باب عدم التركيز الادارى العضوى " Déconcentration Organique " أو كما يسميها د . خليل عثمان " باللاوزارية " أنظر في ذلك . د . سعد العلوش المرجع السابق ص: 59 و ما بعدها ، حول فكرة اللامركزية المصلحية ، وكذلك تحقيق الخلاف حول استقلال المؤسسة العامة ، ص: 63 و ما بعدها .

(2) الاستاذ حامد مصطفى المحامي : المرجع السابق ، ص: 60 . فالمؤسسة العامة عنده " منظمة تدير المرفق العام نيابة عن الحكومة " .

(3) — د . حماد محمد شطا ، تطور وظيفة الدولة ، الكتاب الثاني ، المرجع السابق ، ص: 78 و مابعدها .

الفصـل الاول

ماهيـة السلطـة الرئاسيـة

تمهيد و تقسيم : يؤكد جل فقهاء القانون الادارى وعلماء الادارة العامة أن السلطة الرئاسية ظاهرة وظيفية عامة و شاملة و حتمية لمختلف التنظيمات الاجتماعية و السياسية و الادارية (1) ، تفرضها و تبررها الضرورة العملية و العلمية و القانونية و الفنية (2) . فهي الدعامة الاساسية و الرئيسية لكل تنظيم ادارى الذى لا يمكنه أن يقوم بدونها ، و القوة الدافعة و المحركة والموجهة له مهما كانت طبيعة هذا التنظيم ، مركزية أو لامركزية (3) ، و المنظمة أوالمؤسسة كأصل عام هي الاطار الذى تعمل و تتحرك فيه السلطة الرئاسية ، لتقوم بوظيفتها و تمارس صلاحياتها كجزء من تنظيم هذه المنظمة أو المؤسسة ، و يعتبر كلاهما ضروريا للاخر ، و لايتصور وجود رئاسات ادارية خارج اطار هذا " التنظيم " الادارى ، كما لا يوجد تنظيم مهما كان بسيطا ، دون رئاسات تديره و تقوده نحو هدفه المعين (4) .

---

(1) ـ ابراهيم عامر: التنظيم السياسي ، موسوعة الهلال الاشتراكية ، دار الهلال ط ، 1970 ، ص: 143 وما بعدها . ومما ذكره " أن التنظيمات المبدئية تفرض على أعضائها قواعد تنظيم حديدية تلتزم بالانضباط و الطاعة التزاما صارما و دقيقا . . . ان أفضل قاعدة للتنظيم السياسي ، هي وحدة المبادئ و الاهداف و المصلحة مع ضرورة توافر أوسع ديمقراطية داخل التنظيم و تسلسل المسؤوليات" .

(2) د . عمار عوابدى ، السلطة الرئاسية ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية (رسالة دكتوراه قدمت بجامعة الجزائر سنة 1981) . المؤسسة الوطنية للكتاب ، 1984 ص: 203 و ما بعدها حيث تناول الافكار و المبادئ الساسية و الفنية و المنطقية التي تقوم لتأسيس فكرة السلطة الرئاسية و تبرر وجودها .

(3) Pierre Dimalta: Essai sur la notion de pouvoir hierarchique these Alger 1957, Libr- général de droit et de juris-prudence 1961 p:02 .

" Le pouvoir hierarchique ainssi caractérisé n'à pas pour domaine éxclusif. L'administration publique, il est indispensable à toute institution présentant un certain degré de complixité et dont l'aquelle un minimun de dévision des tâches saveres nécéssaire l'éxistance du pouvoir hierarchique n'est pas non plus nécéssairement lie à un système de centralisation... la Décentralisation n'implique pas la négation de toute hiérarchie..." .

(4) د . محمد مختار محمد عثمان ، الجريمة التأديبية ، دار الفكر العربي ، القاهرة 1973 ، ص: 36 .

و بذلك تمثل فكرة السلطة الرئاسية الجانب الثاني الحركي و الوظيفي L'aspect dynamique et fonctionnel في عملية التنظيم الادارى فتبدو شكلا من أشكال هذا التنظيم (1) ، كمقابل و مكمل للجانب الثابت فيه Statique et structurel الذى يشكل الجانب أو العنصر الاول لمفهوم تنظيم أى منظمة للجهاز الادارى من حيث تكوينه على أسس علمية و منطقية سليمة ، و يحدد و ينظم و يرتب عمل و وظيفة وصلاحيات العنصر " الثاني الحركي " و الديناميكي للتنظيم الذى يهتم برسم أساليب و طرائق العمل في هيكل الجهاز الادارى (2) ، و هو ما تمثله و تؤصله أساسا فكرة السلطة الرئاسية ، باعتبارها العنصر العضوى و الوظيفي الذى يحرك الهيكل الادارى للمنظمة في حدود الخرائط و السياسيات والبرامج العامة ، المصاغة في القوانين و القرارات (3) في اتجاه تحقيق الاغراض المحدد لها من طرف هيئات القيادة الادارية العليا .

ان المنظمة الادارية لا تتمثل في الخريطة التنظيمية التي تبين و توضح الادارات و الاقسام التي تتكون منها المستويات الادارية ، وكذلك العلاقات بين هذه الادارات و المستويات ، أى الجانب الثابت فيها ، دون اعتبار الجانب الحركي المتمثل في الاشخاص الذين هم العنصر الاساسي في كل تنظيم . " فالهيكل التنظيمي مهما صمم بدقة وعناية و أحكمت العلاقات بين أجزائه ، فانه لا يمثل ضمانا لبلوغ الاهداف. ذلك أنه يمثل جسدا هامدا و الافراد هم الذين يضعون الروح فيه و يجددون درجة الكفاءة التي يحمل بها " (4) .

---

(1) د .خليل أحمد خليل ، الحرب و القيادة ، دار الحداثة ، بيروت 1981 ص: 26 . وقد شرح معنى القائد المؤسس Le chef institutionnel (من وجهة نظرا علم الاجتماع) و هو القائد أو الزعيم المفروض على الجماعة حيث يكون معنى القائد مرتبطا بالمنصب الذى يشغله و بالدور الذى يؤديه و هنا لا تكون القيادة سوى شكلا من أشكال التنظيم .

(2) د . محمد فؤاد مهنا ، الاصلاح الادارى في ضوء علم التنظيم ، مقالة بمجلة العلوم الادارية المصرية ، العدد الاول ، س: 1959 ، ص: 124 وما بعدها . ومما ذكره أن جهود العلماء اتجهت نحو دراسة مسائل التنظيم الادارى و ابتكار المبادئ و الأسس العلمية التي يتعين الاسترشاد بها في تنظيم الجهاز الادارى و ادارة المشروعات بوجه عام ، و تمخضت جهودهم في هذا السبيل عن ظهور علم جديد يعرف بعلم التنظيم أو علم الادارة . وهو علم له اليوم رغم حداثته مبادئ و قوانين مستقرة ، يرجع اليها في تنظيم المشروعات العامة و الخاصة على السواء " .

(3) ـ د . عمار عوابدى ، مرجع سابق ، ص: 199 .

(4) د . محمد عبد الله عبد الرحيم ، أساسيات الادارة و التنظيم ، مطبعة دار التأليف بمصر . 1977 ، ص: 75 .

و بناء على ماتقدم ، فانا نرى أنه لا يمكن فهم فكرة السلطة الرئاسية الا اذا مهدنا لها بالحديث عن فكرة " التنظيم " و التنظيم الادارى بوجه عام ، نظـرا لارتباطها الوثيق بموضوع التنظيم الادارى ، فالسلطة الرئاسية في حقيقتهـا و جوهرها ليست الا وسيلة من وسائل الرقابة الادارية الذاتية ، لهذا ارتأينـا تقسيم دراسة هذا الفصل الى مبحثين على النحو التالـي :

المبحث الاول : نشرح فيـه فكـرة " التنظيم " و التنظيم الادارى

المبحث الثاني : نخصصه لتعريف السلطة الرئاسيـــة

المبحـــث الاول : فكـرة " التنظـيم " و التنظـيم الادارى

نحاول في هذا المبحث التعرض الى فكرة " التنظيم " و التنظيم الادارى بتبيين أسسه و مبادئه العلمية ، و ذلك من زاويتي علم الادارة العامة والقانون الادارى ، مع التركيز بصفة خاصة على مبدأ التدرج الادارى باعتباره عنصر مكمـل و أساسي في تحديد و تنظيم عمل السلطة الرئاسية ، على أن يكون ذلك بالقـدر الذى يقتضيه موضوع البحث . و عليه نقسم موضوع هذا البحث الى مطلبين :

المطلب الاول : نتناول فيه المعنى المقصود بفكرة " التنظيم " و التنظيم الادارى .

أما المطلب الثاني : فنخصصه للتدرج الادارى و أنواعه .

المطلـــب الاول : مفهوم فكرة " التنظـيم " و التنظـيم الادارى

و نقوم بتفريع هذا المطلب الى فرعين : الفرع الاول نتعرف فيه على فكـــرة التنظيم الادارى و عناصره و مبادئه لدى علماء الادارة . أما الفرع الثانـــي : فاننا نتناول فيه فكرة التنظيم الادارى لدى فقهاء القانون الادارى .

الـفـرع الاول : "التنظيم " و التنظيم الادارى لدى علماء الادارة

أولا : تعريف الادارة و الادارة العامـة

يذهب علماء الادارة الى أن اصطلاح " الادارة " يعني كل نشاط بشـرى جماعي ينطوى على ادارة سواء في الاسرة أو المزرعة أو المصنع ، فالتنظـيم و التوجيه الخاص بالافراد و المواد لتحقيق أهداف معينة يعتبر ادارة ، و حيث يتعاون شخصان أو أكثر معا لانجاز عمل لا يستطيع أن ينفرد أحدهما بانجازه تبرز خصائص الادارة " (1) .

---

(1) دراسة الادارة العامة المقارنة ، مطالعات في مجالات العلوم الادارية مجلة العلوم الادارية التي تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الادارية ، العدد الاول ، أفريـل 1965 ، ص : 280 .

لذلك عرفت الادارة بصفة عامة بأنها " تنظيم و استخدام الافراد و الموارد لتحقيق هدف معين " (1) . أو هي " تنظيم نشاط بشرى جماعي لتحقيق أهداف معينة " (2) . أو أن " الادارة هي العملية التي تنشأ لتنسيق و توجيه جهود مشتركة منظمة لتحقيق بعض الاهداف " (3) .

و معنى ذلك أن كل " ادارة " هي تنظيم القوى البشرية و المادية لتحقيق مجموعة من الاهداف المحددة ، وفق أسلوب أو أساليب تلبي هذه الاغراض المحددة . و يقسم علماء الادارة العمل أو النشاط الادارى في الدراسة النظرية التحليلية الى خمس عمليات أو مراحل هي : التخطيط ، التكوين التوجيه ، و الرقابة . وتعتبر المنظمة أو المؤسسة هي الاطار الذى تفرغ فيه الجهود الجماعية المشتركة التي تضمها المنظمة . و من ثم يقوم العمل الادارى بتوجيه هذه الجهود لتحقيق أهدافها . فاذا كانت هذه الاهداف اقتصادية تنشيء لها وظائف متخصصة تتولى العملية الادارية ادارتها ، مثل الانتاج ، التسويق ، التمويل ... الخ ." و بالمثل يمكن اعتبار الجهاز الادارى منظمة لها عدة أهداف عامة ، أى أنها أهداف غير محددة بالنطاق الاقتصادى كمنظمة الاعمال ، بل تكون هذه الاهداف اقتصادية و تعليمية و ثقافية و اجتماعية ... و ينشأ لها بالضرورة عدة وظائف متخصصة في " التمويل و الميزانية " و المشتريات و المخازن " و الحفظ و الارشيف " و يكون من الضرورى ادارتها ، أى ادارة الوظائف المتخصصة لتحقيق الاهداف العامة لمنظمة الجهاز الادارى " (4) .

لذلك فان منظمة الجهاز الادارى لأى دولة هي نظام يجمع عدة منظمات

---

(1) د . تجرو . مشار اليه في دراسة الادارة المقارنة المشار اليها سابقا ص : 281 .

(2) ورد بدراسة الادارة المقارنة المشار اليه سابقا ، ص : 282 .

(3) د . أحمد على رشدى : مدخل اجتماعي في الادارة العامة ، مجلة العلوم الادارية المصرية ، العدد 3 ، السنة 1969 ، ص : 48 .

(4) د . أحمد على رشدى : المرجع السابق ، ص : 49 — 50 ، و مما ذكره حول " النظام " هو مجموعة النظم المرتبطة بعضها ببعض عن طريق عمليات مشتركة ، فالعملية الادارية هي نظام بذاته (تتكون من نظم جزئية فالتنظيم مثلا نظام بذاته ، وجزء من نظام العملية الادارية وهكذا ..) كما أنها جزء من نظام المنظمة و المنظمة هي نظام بذاته يضم عنصرا أو نظاما جزئيا ، هو النظام الاجتماعي . و النظام الاجتماعي للمنظمة يتناول عناصر النظام الاجتماعي التي تتداخل و تتشابك مع المنظمة . ص : 52 .

متنوعة عن طريق ارتباطها جميعا بالسياسية العامة التي يتولى الجهاز الادارى في مجموعة مهمة تنفيذ ها (1) . ومن هنا ، فان الادارة العامة ليست سوى " تنظيم و ادارة القوى البشرية و المادية لتحقيق الاهداف الحكومية" (2) أو هي العملية الادارية كما تتم في منظمة الجهاز الادارى للدولة ، أى أنها " تخطيط و تنظيم و تنمية الاداريين و رقابة و توجيه لتحقيق أهداف الجهاز الادارى للدولة و تبعا لذلك ، تظهر وظائف متخصصة لمنظمة الجهاز الادارى " (3) .

ثانيا : تعريف فكرة " التنظيم " .

ان فكرة التنظيم خاصة و التنظيم الادارى عامة ، تحضى باهتمام من طرف علماء الادارة العامة و الادارة الخاصة ، سواء قصد بفكرة " التنظيم " على أنه وظيفة من وظائف الادارة ، مثل : التخطيط و التوجيه و المراقبة ... الخ أو عني به المنظمة أو المشروع . و هذا مرده الارتباط الوثيق بين الادارة و التنظيم ، اذ أن النشاط الادارى يرتبط بخلق التنظيم و المحافظة عليه كتنظيم " (4) .

لذلك يرى "علماء التنظيم ، أن التنظيم هو أهم العناصر الاساسية في بناء الدولة الحديثة و أن تنظيم الجهاز الحكومي على أسس سليمة كان ولايزال مصدر قوة الدولة . و أن التنظيم اذا كان عنصرا لازما لنجاح المشروعات بوجه عام ، فانه كلما زاد حجم المشروع كانت حاجته الى التنظيم أشد و أقوى . ولما كانت الدولة تعتبر بحق من وجهة نظر الباحث في التنظيم أضخم المشروعات المعروفة ، فان التنظيم يبدو بالنسبة لها أكثر أهمية و أشد خطر" (5) .

(1) — د . أحمد علي راشدى ، مقالة سبقت الاشارة اليه ، ص : 61 . أنظر عنده أهم الفروق بين منظمة الاعمال و منظمة الجهاز الادارى .

(2) — د . سليمان محمد الطماوى ، مبادئ الادارة العامة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1969 ، ص : 76 . و يجدر التنبيه هنا الى اختلاف الفقهاء حول معنى الادارة العامة فيما اذا كان يشمل أعمال الهيئات التشريعية ، أم يقتصر على الهيئة التي تتولى تنفيذ السياسة العامة .

(3) — د . أحمد علي راشدى المقالة السابقة ، ص : 59 .

(4) — د . محمد عبد الله عبد الرحيم ، أساسيات الادارة و التنظيم ، المرجع السابق ، ص : 16 .

(5) — د . فؤاد مهنا ، الاصلاح الادارى في ضوء مبادئ علم التنظيم المشار اليه سابقا ، ص : 127 .

وقد اعتبر بعض علماء الادارة أن معالجة وظيفة التخطيط قبل بحث موضوع "التنظيم" رغم ما فيه من منطق لا ينطبق مع واقع المهام الادارية التي تسير جنبا الى جنب . لذلك قيل : "أن مهمة التنظيم ، قد أعطيت الافضلية على سواها وأنشئت لها المبادئ الشاملة ، ويشعر البعض أن الدراسات الاولية التي عالجت نظرية التنظيم تساعد كثيرا للدلالة على المبادئ المتعلقة ببقية المهام الادارية . ويعتبر التنظيم بمثابة تأسيس لعلاقات السلطة على أن يؤخذ بعين الاعتبار التناسق النسجي أفقيا وعموديا بين المراكز التي أسندت لها أعمال متخصصة تتطلبها ضرورة الوصول الى أهداف المشروع" (1) .

ويعرف الدكتور فؤاد مهنا " التنظيم " بوجه عام على أنه "استخدام الطرق والاساليب العلمية لتحقيق أهداف المشروعات العامة والخاصة وتحصيل أكبر فائدة من الجهود التي تبذل بأقل تكاليف ممكنة" .

أما بالنسبة للجهاز الادارى بصفة خاصة فهو "اعداد جهاز ادارى سليم صالح لاداء المهمة الضخمة الملقاة على عاتقه وادارة هذا الجهاز وتوجيه سيره بأساليب علمية تكفل تحقيق أهدافه في أسرع وقت وعلى أحسن وجه وبأقل تكاليف" (2) . وبذلك يشمل تنظيم الجهاز الادارى في نظره على عنصرين : العنصر الثابت ، ويعني تنظيم الجهاز الادارى من حيث تكوينه وبناؤه على أسس علمية سليمة . والعنصر الحركي في التنظيم ، وهو الذى يعني أساليب وطرائق العمل في هذا الجهاز (3) . وبناء على ذلك ، فان " التنظيم " يمثل الهيكل أو الاطار الذى ينظم الانظمة والعمليات التي تؤدى الى بلوغ هدف محدد ، من خلال تحديد هذه الانشطة وتجميعها في نمط منطقي أو اطار تستند فيه الى وظائف محددة أو أشخاص محددين ، وهو ما سبق أن أكده "براون "A. BRAWN" " أن "يحدد التنظيم الجزء الذى يتوقع من كل عضو أدؤه ، والعلاقة بين هؤلاء الاعضاء شكل يحقق فاعلية جهود هم

---

(1) — هارولد كونتز ، وسيريل أودونل ، مبادئ الادارة ، الجزء الاول ، ترجمة د . بشير العريض ومحمود فتحي عمر ، مكتبة لبنان سنة 1966 ، ص : 103 و 104 . ومما ذكرها أن كلمة " ادارة " تهدف الى تميز منطقة أو حقل أو قسم أو فرع معين في المشروع حيث يتمتع المدير بسلطة انجاز مجموعة من الانشطة المحددة ، وبالمعنى الاعم ، فالتقسيم الادارى معادل للتنظيم ، من حيث تصنيف وتجميع وجوه النشاط وتحويل السلطة بغية الحصول على الكفاية والتنسيق أو بالاحرى كي نتمكن من تميز مشاكل علاقات السلطة بحيث أن يكون تشددنا أساسا في التقسيم الادارى هنا مستهدفا مشاكل تجمع الانشطة وتولي مسؤولية القيام بها" .

(2) — د . فؤاد مهنا ، المقالة السابقة ، ص : 126 .

(3) — المرجع السابق ، ص : 124 ، حيث يستعمل تعبير "علم الادارة" كمرادف لكلمة علم التنظيم .

في انجاز هدف المنظمة " (1) . و يلاحظ بهذا الصدد أن التنظيم يتغير و يتجدد بتغيير و تجدد الاوضاع الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية ، كما أن الحاجة اليه تظهر اذا زاول النشاط شخصان على الاقل لتحقيق هدف مشترك بينهما . و هنا قد لاتظهر ضرورة تقسيم العمل بينهما ، أو ضرورة التغاير في مستوى سلطاتهما و مسؤولياتهما ، ولكن يتحتم على الاقل التنسيق بين جهديهما أما عندما يتعدد الاطراف مع اتحاد الهدف ، فان الامر يقتضي اقامة تنظيم معين ، مكتوب أو غير مكتوب ، ولكن معترف به من الجميع . " و يقتضي كذلك تحديد المستويات (اثنان على الاقل) ، بحيث تكون الواحدة فقط الكلمة العليا . وعملية تشييد هذا البناء التنظيمي ، هي " التنظيم " و ثمرته هي " المنظمة " . وهكذا لا يكون لكل فرد أن يتخذ أى قرار يحلو له في الوقت الذى يراه ، بل تتحدد مستويات معينة ، يكون كل منها مركزا لاتخاذ أنواع معينة من القرارات . فالمنظمة في حقيقتها اذ لا تعدو أن تكون جهازا يحدد من و متى و الى أى مدى يقوم كل شخص باتخاذ القرارات (2) .

ثالثا : أسس و مبادئ فكرة التنظيم الادارى

يذهب فريق من الباحثين أن أنواع النشاط الذى يتناوله التنظيم الادارى واحد ، سواء في المشروعات الخاصة أو في الادارة العامة ، و هو ما يجعل الاسس و المبادئ العلمية التي يقوم عليها ، واحدة بالنسبة للمؤسسات الصناعية الخاصة و الادارات العامة بالنسبة للاقسام الادارية المختلفة ، بل و بالنسبة للحكومات برغم اختلاف النظم في كل منها (3) ، من ذلك ذهب الصناعي الفرنسي

---

(1) د . محمد عبد الله عبد الرحيم ، المرجع السابق ، ص: 168 وما بعدها .

(2) د . عبد الفتاح حسن ، التفويض في القانون الادارى وعلم الادارة العامة دار النهضة العربية ، 1970 . 1971 ، ص: 211 ، 212 . . (و قد أشار الى سيد محمود الهوارى الادارة الاصول و الاسس العلمية س: 1970 ص: 219) وقد أرجع النظرية الكلاسيكية في التنظيم الى عالم الاجتماعي الالماني " ماكس فيبر (" Max Weber ") الذى وضع نموذجا للتنظيم البيروقراطي يسرى على البيروقراطية العامة و الخاصة على حد سواء ، و يقوم نموذجه على أساس مهنية " الادارة وله سمات معينة أهمها : شكل التنظيم والتسلسل و التخصص في العمل ، ووجود وضعا نموذجيا للتنظيم يقوم على أربعة مبادئ ، مبدأ التنسيق ومبدأ التدرج ، وهو ينطوى على ثلاث عمليات فرعية هي القيادة و التفويض والتحديد الوظيفي ، و المبدأ الوظيفي ، أى التخصص ، ومبدأ المشورة و التنفيذ ، راجع عنده أيضا المبادئ التي وضعها " لتون "LITON" و اسباب فشل التنظيم ، ص: 213 و ما بعدها . أنظر الدكتور فؤاد مهنا ، المقالة السابقة حول مؤسسي علم التنظيم و مبادئه أمثال المهندس الامريكي تيلور TAYLOR و الفرنسي FAYOL و من أتى بعدها .

(3) راجع رأى " KINGDOM " المشار اليه في مقال الدكتور فؤاد مهنا المنشور بمجلة العلوم الادارية ، وقد سبقت الاشارة اليه ص: 129 .

" هنرى فايول " الذى أعتبر الاب الحقيقي لنظرية الادارة الحديثة الى القول بشمول مبادئ الادارة ، وذلك من خلال ملاحظاته الدقيقة عن مبادئ عموميات الادارة التي ظهرت عام 1916 تحت عنوان : " الادارة و الصناعية العمومية" (1) وحول المبادئ العامة للادارة ، يرى فايول " أنها أربعة عشر مبدأ ، دون اعتبار هذه المبادئ ثابتة و مطلقة ، بل دعا الى وجوب تغييرها و تطويرها طبقا لظروف الحال و مجال الاستعمال ، وهذه هي : تقسيم العمل ، السلطة و المسؤولية ، النظام ، وحدة القيادة ، وحدة الارشاد ، تفضيل المصلحة العامة على المصلحة الخاصة ، مكافئة الموظفين في العمل ، المبادرة روح الجماعة (2) .

و قد لاحظ د . فؤاد مهنا : " أنه توجد فروق جوهرية بين التنظيم بالنسبة للدولة من ناحية و بالنسبة للمشروعات الخاصة من ناحية أخرى ، وأن المبادئ التي يرجع اليها في الحالتين ليست و طرائق العمل في المشروعات الخاصة ، تقبل التطبيق بوجه عام في تنظيم أساليب و طرائق المرافق العامة و المؤسسات العامة ، وعلى الاخص في المرافق و المؤسسات الصناعية و التجارية ، فانه مما لا يشك فيه أن المبادئ ، و الاسس التي يرجع اليها في تكوين سلطة القيادة و السلطة الادارية في القطاع الحكومي ، هي مبادئ و أسس خاصة بالجهاز الحكومي ، وهي مبادئ ، و أسس أبتكرها فقهاء القانون العام و أساتذة العلوم السياسية ، و لا صلة لها بالمبادئ التي ابتكرها " تيلور " و " فايول " لتنظيم المشروعات الخاصة " (3) .

---

(1) — " هارولد كونتز " و " سيريل أودونل " ، المرجع السابق ، ص : 47 وما بعدها . وقد أورد أن فايول قسم مؤلفه الى : ملاحظات حول مميزات الادارة و التدريب ، وعموميات للادارة ، و عناصر الادارة ، وهو يميز بين المبادئ و العناصر ، فيربط الاول بالقواعد و التوجهيات ، و الاخيرة بالوظائف ص : 50 .

(2) — هارولد كونتز و سيريل أودونل ، المرجع السابق ، ص : 51 وما بعدها . وعناصر الادارة عنده هي : التخطيط ، التنظيم ، القيادة ، التنسيق و الرقابة ، ولاتزال الابحاث التي أتى بها فايول ثابتة حتى اليوم رغم الابحاث التي قدمت بعده . أنظر ص : 54 .

(3) د . فؤاد مهنا ، مقاله السابق ، ص : 126 و مابعدها . حيث بين أن الوظيفة الادارية " التنظيم " لكل مشروع سواء كان عاما أو خاصا تتكون من ثلاث عناصر أساسية : الاول : رسم السياسة العامة للمشروع و تحديد وسائل تنفيذه . الثاني : التنفيذ ، ويشمل سير حركة العمل باصدار الاوامر اللازمة لذلك . الثالث : الرقابة على تنفيذ السياسة العامة ، وهي الحكم على النتائج و تقديرها ، و هذه العناصر يتولها بالنسبة للمشروعات الخاصة رئيس ادارى أعلى ، أما بالنسبة للدولة فان النشاط الذى تتولى ليس نوعا واحدا بل يشمل كل أوجه النشاط العام ، وحتى الرقابة على النشاط الخاص كما يستلزم توزيعه بين عدة أقسام ادارية منسقة (وهي الوزارات) . وأن =

و الجدير بالذكر أن علماء الادارة و الادارة العامة يميزون بين عناصر التنظيم الاداري و المبادئ أو التوجيهات التي تحكمه (1) .

و سوف نكتفي بالاشارة هنا الى أهم هذه العناصر و المبادئ على أن نركز بحثنا فيما بعد ، حول عنصر التدرج الاداري (السلم الاداري) لارتباطه الوثيق بفكرة السلطة الرئاسية موضوع هذا البحث .

أ ـ عناصر التنظيم الاداري : لخص السيد " ليونارد هويت " العناصر التي تقوم عليها النظرية المجردة للتنظيم ، في خمسة عناصر هي :

1) الفرد و وظيفته : تمثل الوظيفة و الموظف الذي يشغلها العنصر في كل تنظيم اداري ، فالتنظيم الاداري ليس في حقيقته سوى مجموعة من الوظائف والموظفين . لذلك عرفت الوظيفة بوصفها كخلية أولى في هيكل التنظيم الاداري بأنها " منصب أو عمل معين يقتضي من شاغله القيام بواجبات محدودة و تحمل مسؤوليات معينة ، سواء تفرغ لذلك كلية أو لم يتفرغ " . أما " الموظف " هو الشخص الذي يشغل الوظيفة بحقوقها و واجباتها ، وتختلف الشروط الواجب توافرها في الموظفين ، وما تتطلبه في شاغلها من مؤهلات . و القاعدة العامة ، أنه كلما أرتفع مكان المنصب في السلم الاداري كلما تطلب في شاغله مؤهلات خاصة . و مهارات ادارية مرتفعة ، تناسب ما يتضمنه من واجبات و مسؤوليات " (2) . لهذا أعتبر التنظيم ليس الا الجمع بين النسب المطلوبة من الوظائف و الموظفين ، و التنسيق بينهما في خطوات تدريجية تنتهي بنا الى تكوين الادارة أو المصلحة أو الوزارة المطلوبة في الصورة الهرمية المناسبة .

= الاعمال التي تدخل في نطاق الوظيفة الادارية هي نوعان : أعمال تتصل بالدولة كلها كمجموع ، و تتولاها سلطة القيادة ، (مجلس الوزراء ، و رئيس مجلس الوزراء في الدول البرلمانية و رئيس الدولة في الدول الرئاسية ، والثاني يشمل الاعمال التي تدخل في اختصاص كل وزارة على حدة ، وتتولاها " السلطة الادارية " و يتولاها الوزراء و تشمل الاعمال التنفيذية التي تتعلق بسير حركة عمل الجهاز الاداري و المرافق العامة .

(1) ـ نرجع في ذلك الى . د . محمد الطماوي ، مبادئ الادارة العامة ، المرجع السابق ، ص: 80 وما بعدها .

(2) ـ د . محمد سليمان الطماوي ، مبادئ الادارة العامة . المرجع السابق ، ص: 80 و 81 .

2) تكوين الوحدات الادارية : و تهدف الخطوة الثانية في التنظيم الادارى الى " محاولة تكوين الوحدات العامة من العدد المناسب من الوظائف المتناسقة وفقا لمقتضيات التخصص و تقسيم العمل ، كي تصبح بدورها لبنة في تكوين الجهاز الادارى المطلوب ، فمنها تتكون الاقسام و الادارات و المصالح " .

3) التدرج الادارى : يعتبر هذا المبدأ الذى يطلق عليه فقهاء القانون الادارى (السلم الادارى) ، من أهم العناصر التنظيمية الضرورية لكل تنظيم مهما كانت طبيعته ، حيث يوجب أن يفرغ في قالب أو هيكل تدريجي أو هرمي ، توزع فيه السلطات و المسؤوليات على درجات متعددة تربط بين قاعدة التنظيم و قمته . فبعد أن تتم عملية تحديد كل وظيفة من الوظائف اللازمة لتكوين الوحدات الادارية " توضع في مكانها المناسب من السلم الادارى ، و تميز بعنوان مستقل و يكون على شاغل الوظيفة أن يتلقى الاوامر ممن هم أعلى منه مرتبة في نطاق السلم الادارى ، و أن يصدر أوامره الى من دونه في المرتبة . وتحدد القوانين واللوائح المدى الذى يمكن أن يصل اليه الرئيس في كل مستوى من المستويات الادارية فيما يصدره الى مرؤوسيه من أوامر " .

4) تركيز السلطة و تفويضها : و يدور هنا العنصر حول كيفية ممارسة السلطة الادارية سواء في صورة النظام الادارى المركزى ، أو في صورة النظام الادارى اللامركزى ، و في جميع الاحوال ، يرى علماء التنظيم وجوب تركيز السلطة الادارية في نطاق الهيئة الادارية الواحدة في يد رئيسها ، ثم يستمد مساعدوه اختصاصاتهم لا من القانون مباشرة ، بل عن طريق التفويض من الرئيس الاعلى .

5) التنسيق بين مختلف أجزاء المنظمة : وهو عنصر لازم في كل تعاون مشترك خاصة في المنظمات الكبيرة . وقد عرفه علماء الادارة العامة ، بأنه ترتيب و ظائف كل جزء من أجزاء المنظمة ، و تحقيق علاقته بأجزاء المنظمة الاخرى ، و تنظيم كيفية أداء كل جزء لوظائفه ، بحيث تؤدى سائر الاجزاء و ظائفها حسب خطة مرسومة تكفل مساهمة كل منها بأقصى طاقتها الانتاجية في تحقيق الغرض المشترك " (1) .

---

(1) — د . محمد الطماوى ، مبادئ الادارة العامة ، المرجع السابق ، ص : 124 و ما قبلها ، ص : 103 — 107 .

ب ـ المبادئ و التوجيهات التي تحكم التنظيم الاداري : اذا كانت عناصر التنظيم السالفة الذكر تعتبر أدوات مهمة في تأسيس وخلق فكرة التنظيم الاداري ، فان المبادئ و التوجيهات المستخلصة ، هي التي توضح لنا كيف يتم التنظيم عمليا أو على الاصح ما يجب أن يؤخذ بعين الاعتبار عند وضع عناصر التنظيم الاداري ، و هي التي يحرص علماء الادارة العامة على وجوب احترامها و مراعاتها في تنظيم الجهاز الاداري للدولة .

و من أهم هذه المبادئ و التوجيهات :

1ـ وجوب قيام سلطة قيادة واحدة في الدولة : و تعني وجود سلطة قيادة عليا موحدة في الدولة ، تتولى رسم السياسة التنفيذية العامة و تشرف و تنسق الاعمال الادارية التنفيذية التي يعهد بها الى الوزراء و الهيئات و المؤسسات العامة . و يقوم بهذه المهمة في الانظمة السياسية البرلمانية مجلس الوزراء . أما في الانظمة الرئاسية فيتولاها رئيس الدولة الذي هو رئيس الجمهورية .

2ـ وحدة الرئاسة الادارية ووحدة الامر: اذا كانت سلطة القيادة الادارية بمثابة العقل المدبر للجهاز الاداري ويمكن أن تتولاها هيئة تتكون من عدة أفراد يباشرون اختصاصاتهم مجتمعين مثل مجلس الوزراء . فان وحدة الرئاسة الادارية يقصد بها أن يكون الرئيس الاداري فردا في جميع درجات السلم الاداري ، يملك هذا الشخص اصدار الاوامر في نطاق منظمة معينة ، بحيث لا يتلقى المرؤوس الاوامر في أي مستوى اداري الا من رئيس واحد يكون مسؤولا عن توجيه من يعملون معه ، لان عدم احترام هذه القاعدة يؤدي الى الاخلال بالنظام و تجهيل المسؤولية و الفوضى . و من مقتضيات هذا المبدأ ، أن لا يتخطى الرئيس الا على مرؤوسيه المباشرين ، و يوجه الاوامر الى من يعملون تحت أمرتهم لما في ذلك من احراج لهم . كما لا يجوز للمرؤوس أن يتخطى رئيسه المباشر الى الرئيس الاعلى ، الا في حالات استثنائية تحددها قواعد العمل الاداري .

3ـ عدم صلاحية المجالس و اللجان لمباشرة الاعمال التنفيذية: لقد أثبتت التجارب السابقة عدم صلاحية المجالس و اللجان المتكونة من عدة أفراد للقيام بالاعمال التنفيذية . لذلك يتعين أن يعهد بالتنفيذ الى فرد واحد كان يوضع على كل وزارة أو هيئة أو مؤسسة عامة رئيس فرد يتولى ادارتها .

4ـ وجوب التلازم بين السلطة و المسؤولية : و من مستلزمات هذا المبدأ ، أن تسير السلطة و المسؤولية جنبا الى جنب ، فلا مسؤولية بدون سلطة ، لذلك يجب أن يمنح الموظف القدر الكافي من السلطات لتحقيق الاهداف المطلوبة منه . و كلما كانت سلطته كاملة وجب أن يتحمل المسؤولية كاملة .

5_ ضرورة تحديد الواجبات و المسؤوليات بدقة : ومن مقتضيات التنظيم الاداري الجيد ، أن يعرف كل عضو فيه وظيفته بدقة و حدود سلطاته ومسؤولياته لما في ذلك من أهمية عملية تتمثل في ازالة الغموض و الابهام الذى قد يحيط بالواجبات و المسؤوليات و منع التداخل في المهام الموكولة للموظفين ، وبالتالي حدوث ثغرات في سير العمل ، لذلك يهتم ترتيب الوظائف العامة بوصف الوظائف و تحديد حقوقها و واجباتها و تميزها عن غيرها بخصائص ملموسة .

6_ قاعدة التخصص : و يعتبر هذا المبدأ تقسيم العمل ، اذ أن العمل الحكومي هو عمل جماعي يقتضي أن يختص كل عضو فيه بنوع واحد من الاعمال يتفرغ له و يتقنه ، وعدم مراعاة هذا المبدأ ، قد يؤدى الى التداخل و التضارب في الاختصاصات، نظرا لوجود ميل طبيعي في الانسان يغريه بأن يوسع من اختصاصاته على حساب الاخرين ليقنع نفسه و الاخرين بأهميته . و هكذا يلخص فقهاء ادارة الاعمال فوائد التوسع في انشاء الوظائف المتخصصة في المشروعات الخاصة على النحو التالي : امكان استخدام الكفاءات و ملاءمتها ، و استغلال جهود أصحابها الى أقصى حد ، وعدم اضاعة وقتهم في أعمال الروتين ثم زيادة خبرتهم المهنية ، مما يهيء فرصا أكثر ملاءمة لكل من المؤسسة و شاغل الوظيفة و التحكم و الاقتصاد في حجم الوظائف مما يوفر عائدات على المشروع(1) .

الفرع الثاني : فكرة التنظيم الاداري لدى فقهاء القانون الاداري

يعتبر موضوع تنظيم الادارة العامة في الدولة الحديثة من أهم الموضوعات التي تشغل عالمنا المعاصر . و يرى بعض الباحثين " أن مستقبل الحضارة الانسانية يتوقف على التطوير الاحسن في ممارسة الادارة ، مما يجعل الحكومات قادرة على النهوض بالوظائف العامة للمجتمع المتحضر ، هذا المجتمع الذى يتميز بذيوع البرامج الحكومية الضخمة و كثرة الاجهزة التنفيذية الكبيرة" (2) .

---

(1) _ يرجع ذلك كله الى الدكتور سليمان محمد الطماوى . مبادىء الادارة العامة ، مرجع سابق ، ص : 29 ، 132 ، 134 ، 143 ، 144 ، 146 ومابعدها . و كذلك مقال الدكتور فؤاد مهنا المنشور بمجلة العلوم الادارية المرجع السابق ص : 133 و ما بعدها .

(2) _ د . محمد رمضان ، الوصاية على الهيئات المحلية (دراسة مقارنة) دار الشعب بالقاهرة (لم يشر الى سنة الطبع) ص : 70 ، وقد أشار في ذلك الى مقدمة الدكتور توفيق رمزى لترجمة كتاب " Public administration " تأليف مارشال أدوارد ديموك و زميله .

و القانون الاداري بوصفه فرعا من فروع العلوم الادارية ، و أحد فروع النظام القانوني في الدولة ، يهتم بدراسة النظام الاداري و يتخصص بتنظيم الادارة العامة كنظام ، و نشاط و منازعات (1) ، لذلك فهو قانون الادارة العامة الذي يتولى بناءها التنظيمي بتوضيح هياكلها ، و العلاقات المختلفة بين تنظيماتها المتعددة ، كما يقوم بتحديد القواعد التي تحكم سير العمل فيها و العلاقات بينها و بين جمهور المتعاملين معها ، و قواعد التقاضي أو المنازعات الادارية ، فالتنظيم الاداري اذا ، يعتبر من أهم موضوعات القانون الاداري ، فهو الذي يتولى بيان تشكيل الادارة العامة في الدولة ، و أجزائها المختلفة ، و الطريقة التي يتم على أساسها توزيع العمل الاداري بين المنظمات الادارية ، سواء كانت تابعة للسلطة المركزية أم تندرج ضمن الاشخاص الادارية اللامركزية اقليمية كانت أو مصلحية ، ثم يحلل العناصر و المقومات التي تتكون منها هذه الاشخاص و المبادئ التي تحكم و تنظم تقسيم الوحدات الادارية التي يتكون منها النظام السائد في الدولة ، و تحديد اختصاصاتها وواجباتها وعلاقاتها القانونية و الفنية (2) .

و سنحاول التعرف على معنى الادارة العامة لدى فقهاء القانون الاداري ثم الاسس التي يقوم عليها التنظيم الاداري في كل دولة و التي تتمحور أساسا حول فكرتي النظام الاداري المركزي ، و النظام الاداري اللامركزي .

أولا : مفهوم الادارة العامة لدى فقهاء القانون الاداري

بغض النظر عن الخلاف الفقهي حول مدلول الادارة العامة فيما اذا كان يشمل جميع أنشطة هيئات الدولة من تشريعية و تنفيذية و قضائية ، أم يقتصر على نشاط الهيئة التنفيذية فيها فقط (3) . فان الرأي مستقر لدى غالبية فقهاء القانون الاداري ، أن للادارة العامة مفهومان : أولهما مفهوم عضوي و يقصد به مجموعة المنظمات و الهيئات التي تقوم بوظيفة الدولة و تحت اشراف

---

(1) ـ د . عمار عوابدي ، القانون الاداري و المؤسسات الادارية ، السنة الثانية السداسي الثالث ، معهد الحقوق و العلوم الادارية ، جامعة الجزائر 83/ 1984 ، (مطبوعة على المستنسل) ص: 7 .

(2) ـ د . محمد رمضان ، المرجع السابق ، ص: 07 . وكذلك د . عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص: 07 و ما بعدها .

(3) ـ أنظر في ذلك دراسة الادارة العامة المقارنة ، مجلة العلوم الادارية المصرية ، أفريل 1965 ، ص: 282 و 283 ، و ما بعدها .

سلطاتها السياسية فيما يتصل بتحقيق المصالح العامة ، وأداء الخدمات العامة للجمهور ويشمل السلطات المركزية ممثلة في رئيس الدولة والوزراء والولاية والمجالس الشعبية البلدية ، بالاضافة الى المؤسسات العامة .

وثانيها : مفهوم وظيفي ، ويقصد به النشاط الذى تمارسه هذه الهيئات والمنظمات والذى تدخل بمقتضاه في علاقات مع الافراد فيجعلهم مستفادين من الخدمات التي تؤديها المرافق العامة أو مستحقين لتعويض ناتج عن تصرف خاطئ لاحدى الهيئات الادارية (1) . " والادارة العامة بهذين المفهومين ، أى باعتبارها تنظيما ونشاطا ، تقوم أساسا على فكرة السلطة الادارية التي هي في المحل الاول من حقوق السلطة العامة ، ذلك لان الادارة العامة ، انما تتجمع في تنظيمها حول سلطة الدولة المركزية واللامركزية وتتميز السلطة الادارية التي تتمتع بها الادارة العامة بخاصية أساسية ، فهي سلطة بوليس مدنية موحدة نابعة عن السلطة التنفيذية . . . ولذلك تعتبر الادارة العامة لما تتمتع به من سلطة ادارية فرعا من السلطة التنفيذية ، تتولى مهماتها في أداء وظيفة الدولة اليومية بقصد تنفيذ القوانين والاشراف على سير المرافق وأداء الخدمة العامة للجمهور " (2) .

وتتمحور جل اهتمامات فقهاء القانون الادارى حول بحث الاسس العامة التي يقوم عليها التنظيم الادارى والاساليب المتبعة في كل دولة ، وهي أساليب تتأثر بظروف الدولة السياسية والاجتماعية ومدى درجة تأصل النظم الديمقراطية فيها . فاذا كانت ظروفها تفرض تقوية سلطاتها المركزية ، لجأت الى الاخذ بنظام ادارى مركزى . أما اذا استقرت أوضاعها وزال الخطر الذى يهدد وحدتها ، ونما وعي مواطنيها ، بالاضافة الى ممارستها لاوجه النشاط

---

(1) — د . طعيمة الجرف ، القانون الادارى ، المرجع السابق ، ص : 69 . وكذلك د . محمد الطماوى ، مبادى القانون الادارى (دراسة مقارنة) الكتاب الاول ، المرجع السابق ، ص : 20 .

(2) — د . طعيمة الجرف : القانون الادارى ، المرجع السابق ، ص : 69 . 70 ، ومما ذكره ، " اذا كانت الدساتير لا تتعرض عادة على السلطة الادارية فالاتجاه الغالب في الفقه ، فان الهيئات التي تتصدها الدساتير في اشارتها الى السلطة التنفيذية تشمل رئيس الدولة والوزراء والمصالح والادارات المختلفة ، وأن هذه النصوص اذ تحدد اختصاصات هذه الهيئات . انما تعني اختصاصات الحكومة والادارة على حد سواء ، لكن في بعض الدول لا تؤدى بها الوظيفة الادارية عن طريق سلطة بوليس موحدة يمكن أن تكون فرعا من السلطة التنفيذية ، ومثل ذلك انجلترا وأمريكا ، حيث لاتزال تؤدى فيها المشاريع ذات النفع العام بمرافق غير موحدة وتحت رقابة السلطة القضائية العادية ، أما دول النظام الادارى ومثلها فرنسا ، فهي الدول التي تؤدى فيها الوظيفة الادارية عن طريق جهاز موحد ، هو فرع من السلطة التنفيذية متميز كذلك عن السلطة القضائية ، ص : 70 .

العام ، لجأت الى الاخذ بالاسلوب الادارى اللامركزى .

فالمركزية و اللامركزية هما صورتا التنظيم الادارى في الدولة الحديثة ، تأخذ كل دولة منهما بنصيب يتفق و ظروفها الاجتماعية (1) .

ثانيا : النظام الادارى المركزى

يقصد بالنظام الادارى المركزى ، تجميع الوظيفة الادارية في الدولة بين ممثلي الحكومة المركزية ، و هم الوزراء دون مشاركة هيئات أخرى (2) . و معنى ذلك ، أن يتم توحيد كل مظاهر النشاط الادارى في الدولة و تجميعها في يد السلطة التنفيذية و فروعها ، في العاصمة أو الاقاليم ، بشكل يسمح بتوحيد النمط و الاسلوب الادارى و تجانسه في كامل أقاليم الدولة ، و يكون للوزير الهيمنة التامة على مساعديه في العاصمة و ممثليه في أنحاء أقاليم الدولة .

و يلاحظ بهذا الصدد أن تعدد وحدات الجهاز الادارى لايؤدى الى اهدار فكرة حصر الوظيفة الادارية في شخص واحد وهيئة واحدة مادامت الوظيفة الادارية في الدولة بيد سلطة موحدة . وأعضاؤها يخضعون خضوعا تاما لرئاسة عليا واحدة و لقواعد اجراءات و أحكام واحدة (3) .

و بناء على ذلك ، فان المركزية الادارية تقوم على ثلاثة عناصر :

1 ـ تركيز الوظيفة الادارية في يد الحكومة المركزية ممثلة في رجال السلطة التنفيذية العليا في العاصمة و موظفيها في الاقاليم ، فتكون لهم وحدهم سلطة البت و التقرير النهائي في جميع شؤون الوظيفة الادارية ، واصدار القرارات الادارية النهائية و تعديلها أو تعديل آثارها أوسحبها أوالغائها طبقا لما يلائم حسن سير الادارة ، كما يحتكر في هذا النظام عمال الحكومة المركزية سلطة التعيين في الوظائف العامة ، وهيمنتهم التامة على سائر التصرفات التي يجريها العمال و الموظفين العاملين .

---

(1) د . سليمان محمد الطماوى ، مبادئ القانون الادارى ، المرجع السابق ص : 92 .

(2) د . سليمان محمد الطماوى ، مبادئ القانون الادارى ، المرجع السابق الكتاب الاول ، ص : 91 .

(3) د . طعيمة الجرف ، القانون الادارى ، المرجع السابق ، ص : 104 . أنظر أيضا د . فؤاد العطار ، نظرية اللامركزية الاقليمية ، مجلة العلوم الاقتصادية و القانونية ، العدد 1 يناير 1966 ، ص : 36 وما بعدها .

2— خضوع جميع المصالح العامة و موظفيها الى تبعية ادارية متدرجة ومنتظمة في سلم اداري تتجمع حوله الحكومة المركزية و فروعها في العاصمة و الاقاليم. و هو ما يسمح لوحدات الجهاز الاداري بممارسة بعض مظاهر الوظيفة الادارية من قمة السلم الاداري الى قاعدته ، و فقا للقانون و في حدود اختصاصها .

3— و الخضوع الى السلطة الرئاسية التي يمارسها الرؤساء و الوحدات الادارية العليا على من دونهم من المرؤوسين في السلم الاداري فالوزير (في النظام البرلماني) يعتبر بدوره مسؤولا قضائيا و سياسيا أمام الهيئة التشريعية عن أعمال وزارته ، كما أن رئيس الجمهورية (في النظام الرئاسي) و هو ان لم يكن مسؤولا أمام البرلمان بسبب فصل السلطات فانه مسؤولا قضائيا عن أعمال هيئة الوظيفة التنفيذية (1) .

و المؤكد لدى غالبية الفقه ، أن السلطة الرئاسية ليست حقا شخصيا و لا مطلقا لصاحبه ، و انما هي مجرد اختصاص يباشره الرئيس على مرؤوسيه و فقا للقوانين و اللوائح ، و مع ذلك ، فان هؤلاء الفقهاء يؤكدون أيضا بتميز السلطة الرئاسية بالاطلاق و الشمول ، أي أنها تتناول المرؤوس في شخصه و في أعماله (2) ، كحق الرئيس في تعيين مرؤوسيه و تخصيصهم لعمل معين و نقلهم و ترقيتهم و توقيع الجزاء التأديبي عليهم اذا أخلوا بواجباتهم ، كما يمارس الرئيس على أعمال مرؤوسيه جملة من السلطات تتمثل في التوجيه السابق للمرؤوس بقصد اعانته على تفهم القوانين و اللوائح ، بينما يأخذ بعضها الاخر صورة التعقيب و الرقابة اللاحقة بهدف اعادة " تصرفات المرؤوس الى مقتضيات أحكام القانون و اللوائح ، ان هي خرجت عليها ، فيكون للرئيس حق سحب و الغاء و تعديل قرارات مرؤوسيه ، أو تعديل آثارها كلها أو بعضها أو الحلول محلهم في ممارستها ابتداء ، لا من الناحية المشروعية و حدها ، بل و كذلك من ناحية مدى ملاءمتها لسير عمل المرفق العام الذى يشرف عليه ، بمعنى أنه يستطيع أن يعدل أعمال مرؤوسيه و أن يسحبها و يلغيها و لو كانت مشروعة و متفقة مع القانون ، اذا قدر عدم ملاءمتها لسير العمل الاداري بالمرفق العام .

و اذا كان للرؤساء الاداريين سلطات تقديرية واسعة على المرؤوسين و أعمالهم ، فانه لا بد أن تمارس في حدود مقتضيات القوانين و اللوائح وفقا لما يتطلبه حسن سير العمل في المرافق العامة . فان كانت تعسفية أو صدرت على خلاف القانون " أو شابها انحراف في السلطة لتحقيق أغراض و مقاصد غير مصلحة

---

(1) — د. طعيمة الجرف ، القانون الاداري ، ص: 104 و 105 ، سبق الاشارة اليه .

(2) د . طعيمة الجرف ، القانون الاداري ، المرجع السابق ، ص: 105 وما بعدها .

العمل ، كان للموظف المرؤوس حق التظلم منها رئاسيا ، وحق الطعن فيها قضاء أمام المحكمة الادارية المختصة " (1) .

ويأخذ النظام الاداري المركزي في التطبيق العملي صورتين :

1 ـ صورة التركيز الاداري : وهي صورة بدائية تتميز بتركيز السلطة الادارية فيها بجزئياتها وعمومياتها بيد الوزراء في العاصمة ، ولا يترك لممثليهم ومساعديهم في العاصمة أو الاقاليم أي سلطة خاصة في تصريف الامور ، مما يتحتم عليه الرجوع الى وزرائهم في كل كبيرة وصغيرة .

2 ـ صورة عدم التركيز الاداري : وهي صورة متطورة عن سابقتها فرضتها الاعتبارات العملية والفنية واتساع نشاطات الدولة الحديثة ، فأقتضى العمل التخفيف من المركزية الادارية بتحويل بعض موظفي الوزارة في العاصمة ، مثل المديرين المركزيين أو الولاة بالاقاليم سلطة في بعض الامور دون حاجة الرجوع للوزير بالعاصمة ربحا للوقت وتخفيفا لعبء الاعمال عن الوزراء . لكن اعطاء هؤلاء الموظفين البت في بعض الامور لا يعني استقلالهم عن وزرائهم بل هم يمارسون سلطتهم هذه تحت اشراف وزرائهم ورؤسائهم الاداريين ، في نطاق السلطة الرئاسية .

ويرى البعض أن ظاهرة عدم التركيز الاداري أو " اللاوزارية " الادارية تتجسد أساسا في تفويض الاختصاص الذي يقوم على أسس هامة أصبحت مستقرة فقها وقضاء الان منها :

1 ـ ان صاحب الاختصاص ملزم بأن يمارس اختصاصه بنفسه ، ولا يستطيع أن يفوض غيره في ممارسته الا اذا أجاز المشرع ذلك صراحة ، لان الاختصاص المحدد بقانون لايجوز النزول عنه أو الانابة فيه الا في الحدود وعلى الوجه المبين في القانون .

2 ـ أن تفويض السلطة يجب أن يكون دائما جزئيا . Partielles وأن تفويض السلطة تماما ما يعتبر مخالفا للقواعد العامة . الا اذا أجاز المشرع في حالات استثنائية تفويضها كاملة .

---

(1) د . طعيمة الجرف : القانون الاداري ، المرجع السابق ، ص : 106 . أنظر أيضا د . فؤاد العطار ، نظرية اللامركزية الاقليمية ، مقالة مشار اليها سابقا ، ص : 35 وما بعدها .

3– أن تفويض الاختصاص لا يمكن أن يتم الا اذا أجازه المشرع صراحة و في الحدود التي يسمح بها . فاذا أخرج عن الحدود التي رسمها المشرع كان باطلا ، و يطل ما ترتبت عليه من تصرفات (1) .

ثالثا : النظام الادارى اللامركزى

يقصد بالنظام الادارى اللامركزى ، توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية في العاصمة ، و بين هيئات محلية أو مصلحية مستقلة ، تمارس وظيفتها الادارية تحت اشراف و رقابة الحكومة المركزية (2) . لذلك يسمح هذا النظام بانشاء عدد من الاشخاص الادارية العامة الى جانب الدولة .

و تؤدى نشأة الشخص المعنوى العام لدى فقهاء القانون الادارى الى ظهور شخص قانوني جديد يكون مركزا لمصالح مشروعة يحميها القانون ، فيكون لهذا الشخص العام ، حياته القانونية الخاصة به ، و له ذمة مالية خاصة تتلقى الحق و تفي بالالتزام ، كما يعتبر مسؤولا في ذمته عن تصرفاته التي يباشرها ممثلوه أو المديرون باسمه ، و يتمتع الشخص الادارى اللامركزى بامتيازات السلطة العامة بوصفه أحد السلطات الادارية ، لذلك تكون قراراته و أوامره من طبيعة أعمال هذه السلطة . " و باعتباره شخصا قانونيا متميزا عن الدولة و له ذاتيته و استقلاله ، يكون له حق المبادأة في نطاق المسائل الداخلية في اختصاصه حيث يباشرها هو موكول اليه بنفسه و بمحض ارادته ، فلا يجوز للدولة أن تتولى بنفسها مباشرة الاعمال التي تدخل في اختصاص الشخص اللامركزى ولا أن تلزمه بمباشرة هذه الاختصاصات . والشخص الادارى اللامركزى

---

(1) د . سليمان محمد الطماوى مبادئ القانون الادارى ، المرجع السابق ص 94 و مابعدها ، ومما ذكره ، " أن المشرع حينما ينظم قواعد التفويض ، فانه يسلك عادة أحد السبيلين : أن يرد حكم التفويض في تشريعات جزئية بمناسبة تنظيم اختصاص معين ، و اما يصدر قانونا خاصا بتنظيم أحكام تفويض السلطة في قطاع من القطاعات ، أنظر أيضا الدكتور عبد الفتاح حسن ، التفويض في القانون الادارى و علم الادارة العامة ، سبقت الاشارة اليه . ص 57 و ما بعدها . أنظر المرسوم رقم 84.13 المؤرخ في 22 جانفي 1984 ، و المتضمن الترخيص لاعضاء الحكومة امضائهم حيث نصت المادة الاولى منه بأنه " يجوز للوزراء أن يفوضوا ، بموجب قرار ، توقيع القرارات الفردية و التنظيمية الى موظفي اداراتهم المركزية الذين لهم رتبة مدير على الاقل " . كما أجازت المادة الثانية في نفس المرسوم للوزراء أن يفوضوا ، على الشكل نفسه الى موظفي اداراتهم المركزية الذين لهم رتبة نائب مدير على الاقل ، توقيع الاوامر الخاصة بالدفع و التحويل وتفويض الاعتمادات و مذكرات الموافقة على أوامر الصرف و وثائق الاثبات الخاصة بالمصاريف و بيانات الاجراءات، وكذلك توقيع المقررات الداخلية في الاختصاص التنظيمي للمديريات الفرعية و المعهودة لها بصفة قانونية . باستثناء مايتخذ في شكل قرار كما اشترطت المادة الرابعة أن يتضمن قرار التفويض اسم المفوض اليه و تعداد المواضيع التي يشملها التفويض، والتي لا يمكن أن تتجاوز الاختصاصات الموكلة اليه . وينتهي التفويض تلقائيا بانتهاء سلطات المفوض أو مهام المفوض اليه . م 5 .

(2) د سليمان محمد الطماوى : مبادئ القانون الادارى ، مرجع سابق ص 11 .

له أن يتعاقد و يخاصم و يخاصَم قضاء فيكون له وفقا لمبدأ استقلاله في شخصيته المعنوية أو يقاضي الدولة ذاتها و يختصمها أمام قضاء الالغاء طعنا علـــى القرارات الماسة بحقوقه التي تصدرها في شـأنـه " (1) .

غير أن وحدة الدولة ووحدة سلطتها السياسية و الادارية و القانونيـــة توجب أن لايكون استقلال أشخاص النظام الادارى اللامركزى عن الحكومة المركزية استقلالا كليا أو مطلقا ، والا لا نتهى الامر بها أن تصبح على حد قول البعض دولا داخل الدولة . لهذا " تقرر في القانون المقارن أن يكون استقلال هـذه الوحدات مقيدا بالنطاق المرسوم له في القانون المنشيء لها ، على أن تكون في ممارسة اختصاصها تحت رقابة و اشراف الحكومة المركزية دائما و بشرط أن لا تتجاوز هذه الرقابة و هذا الاشراف (و هو مايعرف بالوصاية الادارية) الحدود المقررة في القانون لصيانة استقلال الوحدات اللامركزية ، و السلطة الرئاسية في النظـام المركزى " (2) . وعلى هذا فان الاشخاص الادارية اللامركزية سواء في صورة الادارة المحلية و هو مايعرف بالحكم المحلي (البلديات الولايات) ، أو في صورة المؤسسات و المشروعات العامة ، تمارس وظيفتها تحت اشراف الحكومة المركزية دون أن تخضع لها ـ كأصل عام ـ خضوعا رئاسيا .
و لما كان للنظام الادارى اللامركزى جانبان : الاول ، قانوني ، يتمثل في تفتيت ظاهرة التركز في ممارسة السلطات العامة في الدولة الحديثة . و الثاني ، جانب سياسي ، يتمثل في توسيع و تعميق مفهوم الديمقراطية بنقل سلطة الادارة و التقرير النهائي في الشؤون العامة الى هيئات محلية أو مصلحية منتخبة تجسد عمليا معنى مساهمة الشعب في تحمل مسؤولياته ، لذلك يميز الفقه بين : اللامركزية الكلية المطلقة و هي التي تشكل فيها مجالس الهيئات اللامركزية من أعضـــاء

---

(1) ـ أ . عبد المجيد فياض ، الوصاية الادارية ومظاهرها على الهيئـات اللامركزية في مصر . مقالة منشورة بمجلة ادارة قضايا الحكومة العدد الرابـع أكتوبر ديسمبر 1969 ص : 935 ـ 936 . أنظر في ذلك أيضا الدكتور طعيمة الجرف القانون الادارى ، المرجع السابق ، ص : 112 و كذلك الدكتور فؤاد العطار . نظرية اللامركزية الاقليمية . مقاله الذى سبقت الاشارة اليه ص : 39 وما بعدها و مما قاله " وفقا للنظرية التقليدية ، يقصد باللامركزية توزيـع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية و هيئات منتخبة محلية أو مصلحية تباشـر اختصاصها تحت اشراف الحكومة و رقابتها الا أننا لا نؤيد هذا التعريف ، ونرى أن المقصود باللامركزية هو توزيع الوظيفة الادارية مابين الحكومة وهيئات مستقلة اقليمية أو مصلحية تباشر اختصاصها في النطاق المرسوم لها تحت رقابة السلطـة التنفيذيـة و اشرافها .

(2) د . طعيمة الجرف ، القانون الادارى ، المرجع السابق ، ص : 98 . أنظر عنده ازدواج العمل بالنظامين المركزى و اللامركزى في الدولة المعاصرة حيـث لاحظ أن المشكلة لم تعد في الاختيار من أى النظامين أولى بالاتباع في التنظيم الادارى المعاصر ، ولكن ما تختلف الشرائع في شأنه هو تحديد الفواصل بـين النطاق الذى يمكن أن يشغله كل من الاسلوبين ، ص : 99 .

منتخبين جميعا بواسطة الشعب في النطاق المحلي أو في المؤسسة العامة مثل ماهو الشأن في انجلترا و يوغسلافيا ، و اللامركزية النسبية أو الجزئية و تتمثل في تشكيل مجالس هذه الهيئات من أعضاء منتخبين و أعضاء معينين من قبل الحكومة المركزية ، مثل ما هو الشأن في الجزائر و فرنسا و مصر (1) . ويكاد يجمع شراح القانون الادارى أن قيام اللامركزية الادارية يتوجب توافر ثلاثة عناصر جوهرية — هذا على الاقل في صورتها المحلية — هي : —

1— الاعتراف بوجود مصالح محلية ذاتية متميزة .
2— أن يعهد بالاشراف على هذه المصالح لهيئات منتخبة مستقلة .
3— أن تخضع هذه الهيئات لرقابة ادارية (الوصاية الادارية) من جانب السلطة المركزية (2) .

و خلاصة ماتقدم أن تنظيم الادارة العامة في الدولة الحديثة أصبح يقوم على جملة من المقومات و العناصر و المبادئ التنظيمية و القانونية و الفنية سواء في صورتها المركزية أو اللامركزية . وتزداد الحاجة للاخذ بهذه العناصر و المبادئ كلما توسع نشاط هذه الادارة و زاد تعقدها ، نظرا لدورها الاساسي في تحديد هيئات و مؤسسات الجهاز الادارى ، و توزيع المسؤوليات و الصلاحيات فيما بينها على أسس علمية و قانونية و تنظيمية تضبط سيرها و مختلف علاقاتها عموديا و أفقيا ، فتبدو هيئات الجهاز الادارى متكاملة و متناسقة في شكل هرم ، يمثل هيكل النظام الادارى القائم و السائد في الدولة وفقا لمبدأ التدرج الادارى ، الذى يشكل العمود الفقرى لهذا النظام الذى يظل في مجموعه مرتبطا و متماسكا عضويا و موضوعيا ووظيفيا و فنيا و قانونيا بمجموعة من العلاقات الرأسية ، مثل علاقات السلطة الرئاسية بين المرؤوسين و علاقات الوصاية الادارية بين السلطة المركزية و الهيئات اللامركزية

---

(1) — د . طعيمة الجرف : القانون الادارى ، المرجع السابق ، ص : 113 و ما بعدها .

(2) د . عادل محمود حمدى : الاتجاهات المعاصرة في نظم الادارة المحلية (دراسة مقارنة) ، دار الفكر العربي ، القاهرة . الطبعة الاولى : 1973 . ص : 18 و كذلك الاستاذ عبد المجيد فياض ، مقاله الذى سبقت الاشارة اليه ص : 936 ثم الدكتور طعيمة الجرف ، القانون الادارى ، ص : 122 ومابعدها وعلى خلاف ذلك يذهب الدكتور سعد العلوش الى القول " أما اللجوء الى الاسلوب اللامركزى في الادارة ، فانه يعني في الواقع الاعتراف بوجود مراكز للمصلحة ، مستقلة لا تخضع في ادارتها للمعايير التي يقوم عليها عمل السلطة المركزية . وبذلك يمكن القول : أن جوهر اللامركزية يقوم على وجوب توافر عنصرين رئيسين : 1— وجود قواعد قانونية تحدد قدرا معينا من الاستقلال الذى يكفل التخصص للشخص اللامركزى و هذه القواعد تختلف بطبيعة الحال من واحد لاخر و من مجموعة لاخرى .
2— وجود قواعد قانونية تكفل الرابطة العضوية بين كل من المركز و الشخص اللامركزى ، وهذان العنصران يتعلقان بالفكرة المجردة اللامركزية فنحن =

و الافقية مثل علاقات التعاون و التكامل و التناسق فنيا وو ظيفيا (1) .

و نظرا لاهمية التدرج الاداري في عملية التنظيم ، و مدى ارتباطه بفكرة السلطة الرئاسية ، رأينا أن نتناول بشيء من الايجاز قبل تطرقنا الى تعريف السلطة الرئاسية .

المطلب الثاني : تعريف التدرج الاداري و أنواعه

ندرس في هذا المطلب التدرج الاداري باعتباره ظاهرة حتمية تنظيمية و قانونية و فنية أساسية و مميزة لكل تنظيم مهما كانت طبيعته ، اذ يمثل التدرج الاداري الاطار و العنصر التنظيمي الجوهري الثابت الذي يحدد و يضبط و ينظم عمل السلطة الرئاسية في الجهاز الاداري للمنظمة أو المؤسسة .
فالسلطة و السلطة الرئاسية على الاخص ليست في حقيقتها الا سلطة تدريجية .
لذلك أولى علماء الادارة في أبحاثهم أهمية خاصة لموضوع التدرج الاداري كما سنرى (2) .

وعليه نقوم بتقسيم بحث هذا المطلب الى فرعين :

الفرع الاول : نعالج فيه تعريف التدرج الاداري

الفرع الثاني : نبحث فيه أنواع التدرج الاداري

الفرع الاول : تعريف التدرج الاداري

قبل تطرقنا الى تعريف التدرج الاداري في الانظمة الادارية الحديثة و القانون الاداري ، نحاول القاء نظرة و لو موجزة حول المفهوم العام لفكرة التدرج ، بغرض تحديدها و استيضاح مضمونها فيما بعد . لهذا نتناول في نقطة أولى ، المفهوم العام للتدرج ، و نختم الحديث بتعريف التدرج الاداري في نقطة ثانية .

= نصادفها معنا في جميع أنواع اللامركزية ، سواء كانت هذه لامركزية سياسية أو ادارية اقليمية أو ادارية مصلحية ، المرجع السابق ص : 60 — 61 .

(1) — د . عمار عوابدي ، رسالته السابق الاشارة اليها ، ص : 27 .

(2) — يراجع في هذا الموضوع بصورة خاصة رسالة الدكتور عوابدي عمار المشار اليها سابقا . الذي خصص له الجزء الاول من هذه الرسالة ، و كذلك الدكتور عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص 215 و ما بعدها .

أولا : المفهوم العام لفكرة التدرج

التدرج ظاهرة عامة و حتمية موجودة في كل تنظيم ، أو منظمة اجتماعية مهما كانت طبيعتها ، سياسية ، دينية ، عسكرية ، ادارية ، و قد ذكر الدكتور عوابدى عمار أن كلمة " التدرج " تعني لغة " تصنيف الاشياء و الامور و المواد وتقسيمها و ترتيبها و تبويبها في قوالب و أقسام ، بحيث يشكل كل صنف أو قسم أو نوع أو باب أو درجة أو طبقة كيان مستقيل قائم بذاته ، له مميزاته و ذاتيته وخصائصه المميزة و المستقلة عن بقية الاصناف و الانواع و الاقسام أو الدرجات أوالطبقات الاخرى ، و تكون قالبا أو درجة أو مرتبة في سلم تدرج و تسلسل الاشياء و الامور و الحقائق بصفة عامة هو الفرق و الاختلاف و اللامساواة في القوة و في القيمة و النفوذ و الدرجة بين الاجناس و أنواع و فصول و فروع الاشياء، والامور و الحقائق و خصائصها و ماهيتها ، و الاصل و الاساس الفكرى لظاهرة تدرج و تسلسل الاشياء و الامور و الحقائق ، هو منطق أرسطو في باب ترتيب الاشياء و الامور و الكليات الخمس الشهيرة ، في مجال تحديد العلاقة بين المفهوم و الماصدق " (1) .

و يتضح من ذلك أن لفكرة التدرج مفهوما عاما ، الى جانب مفهومها في التنظيم الادارى و القانوني في الدولة الحديثة . لذلك نجد لها تطبيقات في مجالات مختلفة . وقد طبق مبدأ التدرج في التنظيمات العسكرية بصورة أكثر شدة و صرامة وانضباط عن بقية التنظيمات الاخرى . و يرى البعض أن مبدأ التدرج العسكرى تطور من التدرج الوظيفي الى التدرج في السلطة الرئاسية ، بحيث أصبح هرم التنظيم العسكرى يتكون من مجموعة طبقات و درجات و رتب يعلو بعضها فوق بعض وترتبط كل طبقة أو رتبة بالتي تليها برابطة السلطة الرئاسية ، حيث قوة الامر و النهي و التوجيه و الاشراف الملزم تنازليا و واجب التزام الطاعة و التنفيذ تصاعديا (2) .

من ذلك أن القوات العربية في عهد الامويين كانت تتكون من عشرات ومئات و أخيرا من ألوف ، نجد على كل عشرة رجال أمير العشرة أو العريف ، وعلى كل مائة (وفي بعض الحالات على كل خمسين) نائب ، و على كل عشرة نواب ، الذين يتولون جميعا قيادة ألف رجل ، قائد ، وعلى كل عشرة من القادة أمير ، وشكلت كل

---

(1) — د . عمار عوابدى : رسالته السابقة ، ص : 15 . وقد ذكر أن الاصل و الاساس الفكرى لظاهرة التدرج و تسلسل الاشياء ، و الامور و الحقائق هو منطق أرسطو في باب ترتيب الاشياء و الامور و الكليات الخمسة الشهيرة في مجال تحديد العلاقة بين المفهوم و الماصدق حيث أشار في الهامش الى د . محمد فتحي الشنيطي : أسس المنطق و المنهج العلمي ، القاهرة ، دار النهضة العربية 1970 ، ص : 52 — 53 .

(2) د . عمار عوابدى ، رسالته السابقة ، ص : 21 ، وقد أشار في ذلك الى فرنال ستيدل تاريخ الفنون العسكرية ترجمة فريد أنطيوس ، بيروت ، مكتبة الفكر الجامعية ، منشورات عوايدات . 1970 ، ص : 07 وما بعدها .

جماعة من مائة رجل فرقة ، وشكلت كل عشرة فرق كردوسا (1) .

ويتسم نظام التدرج العسكري بالاحكام والشدة والقوة والاتساق والانضباط الامر الذى أعطى انطباعا عاما بأن مبدأ التدرج لم يعد موجودا الا في نظام الجيوش (2) . و هكذا انتقلت فكرة التدرج شيئا فشيئا تحت تأثير مجموعة من العوامل ، الى التنظيمات السياسية والادارية الحديثة . من ذلك ظهر في بداية الامر تأثير نظام التدرج العسكري بوضوح في مجال الادارة الخاصة ، ثم أنتقل الى الادارة العامة خاصة في عهد نابليون الذى حاول تطبيق نظام التدرج العسكري في الادارة العامة بفرنسا ، حيث أقام هيكل الوظيفة العامة الادارية على شكل هرم متدرج المراتب تناسب من خلاله السلطة الرئاسية من أعلى الى أسفل عموديا يكون فيه كل موظف رئيسا لمرؤوس حتى تصل الى أدنى عامل في قاعدة الهرم . "فأصبح الموظفون العامون جنودا ، لهم رتبتهم ودرجاتهم وفئاتهم وطبقاتهم كالجنود ، يحكمهم التدرج الهرمي الرئاسي مثل التدرج الرئاسي في الجيش" (3) .

---

(1) س.أ . ق . حسين : الادارة عند العرب ترجمة د . أحمد ابراهيم العدوى نشر مكتبة الاداب ومطبعتها بمصر ، ص : 20 ونشر النص الاصلي باللغة الانجليزية ، طبعة أولى بمدينة مدارس الهند 1949 ، ص : 261 ومما ذكر بهذا الصدد أن تشكيل الجيش على عهد عمر بن الخطاب كان كالاتي : أمير الجيش يقود 40 ألف جندى ، أمير التعبئة خمسة آلاف رجل ، أمير الكردوس 1000 رجل قائد السارية 100 جندى ، الخليفة 50 جندى ، العريف 10 جنود .

(2) د . عمار عوابدى ، رسالته السابقة ، ص : 22 وقد ذكر الدكتور أحمد حافظ نجم ، تدرج وظائف القوات المسلحة السوفياتية ، قد بلغ الى 22 مستوى وظيفي أو رتبة عسكرية ، هذا بالنسبة للقوات الجوية والبرية و 19 بالنسبة للرتب في القوات البحرية . وهي على النحو التالي : الجندى ، الجندى الاول ، نائب عريف ، العريف ، عريف أقدم ، رئيس عرفاء ، نائب ضابط ، لفتنانت ثان لفتنانت ، الفتنانت أقدم ، كابتن ، ماجور ، مقدم ، كولونال ، ماجور جينيرال ، لفتنانت جينيرال ، كلونال جينيرال ، جينيرال جيش ماريشال ، رئيس السلاح معين ، ماريشال الاتحاد السوفياتي ، جينيرال يسيموس الاتحاد السوفياتي ، أنظر في ذلك مؤلفه ترتيب الوظائف العامة وتوصيفها وتقويمها ، دار الفكر العربي 1979 ، ص : 207 ومابعدها .

(3) د . عمار عوابدى ، رسالته السابقة ، ص : 35 .
وكذلك مقال السيد Paul maris gaudment , دالوز .

س : 1947 ، ص : 137 .

وبذلك شملت ظاهرة التدرج الى جانب تطبيقها في الانظمة الاجتماعية (1) والسياسية والدينية والعسكرية . التنظيمات الادارية الخاصة منها والعامة وأضحت من أهم المبادئ والعناصر التي تقوم عليها التنظيمات الادارية في الدولة الحديثة كما سنرى .

ثانيا : تعريف التدرج الاداري

لم يكن تقسيم الجهاز الاداري الحكومي يخضع قديما الى مقتضيات منطق المبادئ العلمية التنظيمية والفنية السليمة ، وانما الذي كان سائدا ومعروفا هو تقسيم تحكمي مختصر على بعض المستويات الوظيفية ، وذلك في تسلسل هرمي متدرج يتفق مع المكانة الاجتماعية لكل موظف والطبقة التي ينتمي اليها (2) . فيشكل عمال وموظفو الجهاز الحكومي فئات ودرجات يعلو بعضها فوق بعض تنازليا وترتبط كل فئة أو درجة أو مرتبة بالتي تعلوها مباشرة بعلاقة التبعية للسلطة الرئاسية التي تستوجب خضوع المرؤوسين الاداريين لرؤسائهم خضوعا كاملا ومطلقا (3) .

---

(1) تحتل دراسة الطبقات الاجتماعية مكانا بارزا في أبحاث علماء الاجتماع عامة ولدى الفكر بصورة خاصة فهي بمثابة حجر الزاوية في بناء هذا الفكر . ويذهب البعض أن علماء الاجتماع في البلدان الرأسمالية ، حاولوا في أبحاثهم استبدال مفهوم الطبقات الاجتماعية بمفاهيم مصطنعة كالتدرج الاجتماعي وغيره راجع الدكتور محمد الجوهري وآخرون في مقدمته لكتاب بوتمور " الطبقات في المجتمع الحديث " . الترجمة العربية . من سلسلة علم الاجتماع المعاصر الكتاب السابع ، دار الكتب الجامعية 1972 ، ص : 22 وما بعدها . وقد لاحظ في معرض تناوله الطبقات والتدرج الاجتماعي انه لم يعد من بين علماء الاجتماع اليوم من ينكر وجود الطبقات الاجتماعية ، أو وجود الصراع بينها ومن بين العلماء الذين حاولوا استبدال وطمس مفهوم الطبقات الاجتماعية بمفهوم التدرج الاداري أي تقسيم المجتمع الى شرائح اجتماعية وليس الى طبقات هم : الالماني " تيدور جايجر " . Theodor Geiger . ولويد وارنر L.Warner . ثم رفض محاولات تقسيم الناس الى فئات من واقع الاحصائيات أساسا دون القيام بأي تحليل اجتماعي ودراسة ميدانية واستقصاءات تاريخية ، فهذه الفئات يمكن أن تكون في نظره خمسا أو ثلاثين أو خمسين فئة وتابع عرضه منتقدا التقسيمات التي يقوم بها الفكر البورجوازي مشيرا في ذلك الى التقسيم السداسي المأخوذ من علم الاجتماع الامريكي . الذي يقسم المجتمع الى :

1ـ طبقة عليا . 2ـ طبقة عليا دنيا : وهو وسطى كبيرة . ـ 3 طبقة وسطى دنيا . 4ـ طبقة دنيا كبيرة . 5ـ طبقة دنيا دنيا . وهو بالتالي يرفض المعايير الذاتية والتفسير الوظيفي واتخاذ المهنة كمعيار أساس للصنف الطبقي مستعرضا في ذلك آراء " كنجزلي دافيز " و " مور " حول استحالة وجود مجتمع لاطبقي أو غير متدرج ، وتفسيرها الوظيفي للضرورة العامة التي يفرضها التدرج في أي نسق اجتماعي .

(2) ـ د . أحمد فؤاد نجنم . المرجع السابق ، ص : 20 .

(3) ـ د . عمار عوابدي ، رسالته السابقة ، ص : 35 .

و يعزو معظم الكتاب ذلك الى ماكان يتمتع به الحاكم من سلطات شخصية مطلقة تشمل البلاد و العباد في التجريم و العقاب ، بالاضافة الى تأثير الادارة العامة بالاساليب المتبعة في الجيوش ، حيث أصبح موظفوها في وضعية تشبه وضعية العسكريين من حيث شدة الانضباط و الطاعة والخضوع(1) .

وعليه نتعرض في البداية الى ظهور التدرج الاداري ، ثم نتطرق الى تعريفه .

أ ــ ظهور التدرج الاداري

ارتبط ظهور مبدأ التدرج الاداري ببدء الاهتمام بتنظيم الادارة الحكومية مع منتصف القرن الماضي في كل من أمريكا و انجلترا ، ومن بعدهما فرنسا تحت تأثير كتابات و أبحاث علماء " التنظيم " في الادارات الخاصة حيث لجأت الشركات الامريكية الكبرى لاول مرة الى ترتيب و ظائفها المتشعبة طبقا لاسس و مبادئ تنظيمية علمية سليمة ، ثم أنتقل الاخذ بهذه الاسس و المبادئ تدريجيا الى الادارة العامة . وتركز الاهتمام على مبدأ التدرج الاداري في ترتيب الوظائف العامة و توصيفها متخذين في ذلك قاعدة استخدام الواجبات و المسؤوليات كأساس لترتيب و تدرج الوظائف العامة الادارية ، بعد أن كان مبدأ التدرج قائما على أساس الحدس و التخمين و على مبدأ الخطأ والصواب و فكرة التدرج الرئاسي العمودي المطلق و الجامد حيث يخضع التعيين في الوظائف العامة و الترقية و النقل و التأديب و المستقبل الوظيفي و الفصل من الوظيفة الى مطلق السلطة الرئاسية الاستبدادية دون أن يملك الموظف أقل الضمانات القانونية و القضائية لمواجهتها (2) . فأصبح الركن الذى تتمحور حوله و تتحدد بمقتضاه بقية مبادئ التنظيم الاخرى مثل مبدأ تقسيم العمل و الاختصاص ، و يجسد و يحقق مبدأ لامسؤولية بدون سلطة و لا سلطة بدون مسؤولية . و مبدأ وحدة القيادة و الرئاسة الادارية ، و التنسيق ، و المساواة في شغل الوظائف العامة ، بل ويعتبر جوهر عملية تصنيف و ترتيب وتبويب الوظائف الادارية العامة من الناحية التنظيمية و القانونية و الفنية .

---

(1) ... PAUL MARIS GAUDM ENT مقاله السابق الاشارة اليه ، ص: 137 و مابعدها .

(2) د . عمار عوابدي رسالته السابقة . ص: 41 و مابعدها راجع عنده الجذور التاريخية ، الفكرية لمبدأ التدرج الاداري حيث تناولها في أفكار المدرسة الرسمية ، و المدرسة السلوكية ، أو مدرسة العلاقات الانسانية . وفي نظرية البيروقراطية أو نظرية النموذج البيروقراطي لماكس فيبر . كما قام بتفصيل الاسس الفنية و السياسية و الاجتماعية لمبدأ التدرج الاداري ص: 33 ومابعدها .

و بتطور وظيفة الدولة الحديثة التي أصبحت أضخم المنظمات لاتساع وتشعب نشاطاتها ، بات جهازها الاداري في أشد الحاجة الى التنظيم ، و بالتالي الى فكرة التدرج الذي يعتبر بمثابة حجر الاساس في بناء جهازها الاداري وعموده الفقري الذي ينظم و يربط مختلف الهيئات العامة للدولة الواحدة ببعضها البعض ، مركزية كانت هذه الهيئات أم لامركزية ، فتبدو هذه الهيئات على شكل مثلث قمته رئاسة الدولة ، ثم الوزارات و من بعدها الولايات و المؤسسات الوطنية و يليها البلديات و الوحدات الانتاجية و المؤسسات البلدية . كما تطبق هذه الهيئات العامة في تنظيمها الداخلي مبدأ التدرج الاداري . لهذا يقرر معظم الفقهاء ، " أن قمة هرم التدرج في الهيئات و المؤسسات و الوحدات الادارية اللامركزية ، ليس هو ذات قمة هرم المنظمات و المؤسسات الادارية المركزية ، فالهرمان مستقلان في تدريجهما و تسلسلهما مادامت هذه الهيئات و المنظمات قد توفرت و اكتملت فيها أركان و شروط أسلوب النظام الاداري اللامركزي" (1) .

و يترتب عن هذا التدرج الوظيفي أو الشكلي لهيئات الجهاز الاداري تدرج آخر موضوعي قانوني ، اذ أن الدولة الحديثة تحرص عند اصدارها للنصوص القانونية و اللائحية ، أن تضع القواعد الضابطة و المحددة لوظيفة و صلاحيات و مهام و مكان هذه الهيئات في تدرج بناء الهيكل العام لجهازها الاداري ، حتى لا يؤدي الفراغ القانوني الى أي نوع من تضارب و تداخل اختصاصات هذه الهيئات و المؤسسات والمصالح فيما بينها ، و بالتالي تسود الفوضى وعدم التنسيق و تجاوز الصلاحيات و السلطات . و هو أمر لا يمكن تلافيه الا بتطبيق مبادئ التنظيم السليمة و في مقدمتها فكرة التدرج الوظيفي الاداري عضويا و موضوعيا . ولما كانت قوة أي دولة تكمن في مدى ما يتمتع به جهازها الاداري من تنظيم . فان هذا التنظيم أصبح يستند بصفة أساسية الى هذه الشبكة المحكمة من تدرج الهيئات و المصالح و الوظائف و الاعمال و الاجور . . . الخ . مما أدى الى ظهور مايعرف اليوم بالتدرج الاداري المركب أو المختلط ، الذي أصبح يسود كامل التنظيمات الحديثة (2) .

---

(1) _ د . عمار عوابدي ، رسالته السابقة ، ص : 31 .

(2) _ د . عمار عوابدي ، رسالته السابقة ، ص : 35 .

ب ـ تعريف التدرج الاداري

ليس هناك تعريف متفق عليه لشمولية هذه الفكرة و اتساعها لكنه يمكن القول أنها لا تعني عند كتاب الادارة العامة و فقهاء القانون الاداري سوى اقامة بناء هيكل الجهاز الاداري في الدولة و تنظيمه تنظيما متكاملا على أساس تحليل العمليات الادارية ، وتقسيم الاعمال و توزيع الوظائف بين مختلف الهيئات و المصالح و الافراد ، مع تحديد و ضبط اختصاصاتها و صلاحياتها ، ثم ترتيبها و تبويبها و تصنيفها في مستويات متدرجة رأسية و أفقية طبقا لمسؤولياتها و درجة صعوبتها .

و يبدو من هذا التعريف المجمل لفكرة التدرج الاداري ، أن نطاق الادارة أو الجهاز الاداري لكل منظمة يتكون من تدرج قانوني شكلي أو عضوي اجرائي بالاضافة الى تدرج موضوعي ، و يشمل على تدرج في الاعمال و الوظائف والاجور .

و يتكون النظام الاداري السائد في الدولة كما صاغه الدكتور عمار عوابدي " من مختلف الوحدات و الهيئات و المؤسسات و الاجهزة الادارية المركزية و اللامركزية اقليميا و فنيا و موضوعيا ، ومجموعة الاختصاصات و الامتيازات والسلطات الادارية المختصة على كافة مستويات الجهاز الاداري ، ومن مجموع العلاقات القانونية و الفنية و الوظيفية ، و من مختلف الوظائف و الاعمال الادارية . كما يشتمل الجهاز الاداري للدولة . فضلا عن ذلك ـ على مجموع المعطيات و الحقائق و الاسس و المبادئ الاديولوجية و الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية و القانونية و الفنية التي تكتسبه هويته الذاتية ، وملامح كيانه المستقل ، و بتعبير آخر ، فان النظام الاداري القائم في الدولة يتكون من مجموع الوسائل و العناصر البشرية (التوجيهية و القيادية ، و الفنية ، و التنفيذية) ومجموع الوسائل المادية و المالية (العينية و النقدية) و الوسائل القانونية . ويصمم و يتشكل النظام الاداري بمكوناته هذه في هيئة مثلث أو هرم منتظم متكون من مجموعات ضخمة و مختلفة من الطبقات و المستويات و الدرجات و المراتب المتناسقة و المتدرجة و المتتابعة تنازليا و تصاعديا ، وعضويا و تنظيميا و وظيفيا ، و فنيا و قانونيا و المترابطة وعلاقات قانونية رأسيا (علاقات السلطة الرئاسية وعلاقات الوصاية الادارية) و بعلاقات و بروابط فنية و وظيفية أفقيا " (1) .

---

(1) ـ د . عمار عوابدي : رسالته السابقة ، ص: 26 .

اذ أنه من المقتضيات الواجبة و اللازمة لاقامة تنظيم اداري متكامل لأي منظمة أن تحلل العمليات الادارية التنفيذية فيها و يوزع العمل بين أقسامها المختلفة ، بما يضمن كفاية الاداء في كل وحدة من وحداتها ، ثم تكليف كل فرد بعملية واحدة أوعددا قليلا من العمليات التي يكون مؤهلا للقيام بها ، مع تضيق مسؤولية المشرف حتى يستطيع أن يقدم أفضل العون للوحدة التي يشرف عليها ." و هكذا يتم تقسيم العمل بدءاً من أعلى و متجها الى أسفل حتى نصل الى الشخص (الموظف أو العامل) الذى يقوم بعمل واحد ، والذى يشغل مكانه في قاعدة الهرم الذى يتبع رئيسه و لايرأس غيره ، وعلى ذلك لايقوم بالادارة على الاطلاق" (1) .

و هو مايؤدى في نهاية الامر الى وجود في كل منطقة تطبيق مبدأ " نظام التدرج " الذى يسمى أيضا " التسلسل الرئاسي " أو " التدرج الهرمي " قلة تأمر وآخرون يؤتمرون ، فلكل تنظيم قاعدة متسعة تشمل الوحدات العاملة تستند اليها سلسلة متصاعدة من الاقسام و الادارات و المصالح . وهكذا حتى نصل الى القمة التي يجلس عليها – عادة – رئيس فرد يمارس السلطة النهائية على المنظمة جميعها و بذلك يضمن هذا الاخير "وحدة القيادة" وهي غير "وحدة الامر" التي تعني عدم ازدواج التبعية و تلقي كل شخص أوامره من رئيس واحد فقط (2) .

و لما كانت القواعد القانونية هي الاساس الضابط و المحدد لاختصاص مختلف الهيئات و المصالح و الافراد التي يتكون منها الجهاز الادارى في الدولة أصبح النظام القانوني فيها يتدرج هو أيضا في شكل هرم . بحيث تكون القاعدة القانونية العليا ملزمة لما دونها . من ذلك ذهب البعض أن الدراسة المقارنة للفقه و القانون الوضعي تميز بين صورتين لهذا التدرج هما :

---

(1) – د . عبد الفتاح حسن : المرجع السابق ، ص : 211 .

(2) – د . عبد الفتاح حسن : المرجع السابق ، ص : 215 . راجع عنده مزايا وعيوب نظام التدرج ، ص : 216 . 217 و من مزاياه ضمان التناسق و التكامل بين السلوك و النشاطات داخل المنظمة ، تحديد السلطة و المسؤولية عند كل مستوى بقدر من الدقة ، يمنع تراكم الاختصاصات عند القمة عن طريق تفويض السلطة أو توزيعها بين المستويات الاشرافية ، يساعد على تفادى ازدواج الرئاسة و من اعتذار بالاوامر و التوجيهات . . . وعيوبه أنه قد يعطل عملية اتخاذ القرارات و أن تحديد المسؤولية رغم أنه أحد مزايا التدرج لقد يشجع على السلبية و يؤدى الى الجمود .

التدرج الموضوعي : ومعناه أن تكون القاعدة التنظيمية واجبة النفاذ في مواجهة القرارات الفردية . ولهذا يجب أن يكون القرار الفردي معتمدا على القاعدة العامة التي ترخص به و تجيزه . وأن يصدر مطابقا لهذه القاعدة العامة ، طالما أنه يصدر تطبيقا لها على الحالات الفردية المختلفة التي تنظمها . وهذا التدرج الموضوعي بين القرارات التنظيمية و القرارات الفردية يصدق حكمه باستمرار أيا كانت الجهة المختصة باصدار القرارات التنفيذية للقرار التنظيمي .

التدرج الشكلي : ومعناه الاعتماد على صفة العضو أو الهيئة التي تصدر القاعدة القانونية ومكانها من تدرج الهيئات العامة في الدولة وكذلك استنادا الى جملة الاجراءات و الاشكال المقررة قانونا لاصدار هذه القاعدة بغض النظر عن فحواها و طبيعتها الذاتية (1) . و الجدير بالذكر هنا أن جهود المشرع وفقهاء الادارة العامة و القانون الاداري اتجهت نحو بحث فكرة التدرج الاداري بعيدا عما يعرف بالتدرج الاداري الرئاسي كما سوف نرى فيما بعد ، وذلك لاتسام هذا الاخير بالجمود وشدة التركيز في السلطة فعلى الرغم من بعض مزاياه الا أنه كان في الغالب مبنيا على الحدس و التخمين و التحكم الشخصي في تقسيم الوظائف العامة و توزيعها مما أدى الى ظهور عدد من المساوئ منها الخضوع الشامل و المطلق المرؤوس الى رئيسه شبيها بما هو متبع في الانظمة العسكرية التقليدية القديمة ، دون أن تمنح أدنى الضمانات القانونية و القضائية لحماية المرؤوسين العمال والموظفين الاداريين .

لذلك ظهرت تحت تأثير المدارس العلمية ومدارس العلاقات الانسانية و النظريات الديمقراطية في ادارة و تسيير شؤون الادارة العامة للدولة مايعرف بالنظرة الوظيفية في تقسيم العمل و المهام و ترتيبها و تحديدها طبقا لمبدأ التخصص أو الاختصاص و التناسب بين السلطة و المسؤولية ، و المساواة الى غيرها من الضوابط و الضمانات التي يتضمنها و يقررها النظام الوظيفي أو مايعرف اليوم بالتدرج الاداري الوظيفي . وهكذا لم تعد الوظائف و الاختصاصات في ظل هذا النظام حقا شخصيا لاصحابها ، أفراد كانوا أم هيئات ، بل هي مكنة قانونية تمارس لوجه المصلحة العامة وحدها و ليست لصالح القائم بها . و أصبح المشرع عند تصديه لبناء هيكل المنظمة العامة يركب خلاياها وفقا لمبدأ التدرج أو التسلسل القيادي ، مبينا اختصاصات كل هيئة أو موظف ، واضعا نصب عينيه

---

(1) ـــ د . طعيمة الجرف : القانون الاداري ، المرجع السابق ، ص : 224 225 ، و سوف نزيد هذا الموضوع تفصيلا عند تناول أنواع التدرج الاداري .

عددا من الاعتبارات الخاصة ، كطريقة اختيار الاعضاء و موضعهم في التنظيم و مركزهم الادبي ، تأهيلهم و خبرتهم العلمية (1) .

الفرع الثاني : أنواع التدرج الاداري

ذكرنا من قبل أن الادارة كانت قد خضعت في تنظيمها ردحا من الزمن الى ذلك النوع من العلاقة السلطوية التي تمثلها السلطة الشاملة و المطلقة للرؤساء الاداريين على مرؤوسيهم ، فساد الادارة العامة مبدأ التدرج الرئاسي ثم انتقلت تدريجيا تحت تأثير عدة عوامل لتأخذ بفكرة النظام الاداري الوظيفي ، الذى عرف فيما بعد بمبدأ التدرج الوظيفي أو السلم الاداري ، و الذى سمح بدوره بظهور عدة أنواع أخرى من التدريجات الادارية المتفرعة عنه أساسا ، مثل تدرج الاعمال الادارية و تدرج الاجور و المرتبات . . . فأصبحت تسود مختلف الانظمة الادارية المعاصرة (2) . و هي تسهم جميعا في تأسيس و بلورة وتحديد فكرة السلطة الرئاسية و تبين و تضبط عملها و صلاحياتها و فقا للمبادئ التنظيمية و القانونية و الفنية السالفة الذكر .

---

(1) د . عبد الفتاح حسن : المرجع السابق ، ص : 57 و قد أكد ما سبقت الاشارة اليه من أنه من المبادئ المستقرة في القانون الادارى غير المكتوبة حول وجوب ممارسة الوظيفة أو الاختصاص من طرف صاحبه ، فلايجوز له أن يتركه لا للجنة التي تمارس تجاهه سلطة رئاسية أو سلطة وصاية ، ولا لزميله و لا لمرؤوسيه . اذ كان صاحب الاختصاص مجلسا ، لم يجز له ترك اختصاصه لرئيسه و لو كان هذا الذى يمثله و يمثل المنظمة الادارية قانونا تجاه الغير . أنظر بهذا الخصوص أيضا اسحاق ابراهيم منصور ، ممارسة السلطة و آثارها في قانون العقوبات ، دار الرائد للطباعة مصر 1974 ، ص : 27 حيث تناول كيف انفصلت السلطة تدريجيا عن شخصية الحاكم تطبيقا لنظرية تأسيس السلطة ، ص : 13 و كذلك تحديد اختصاص الهيئات العامة و الموظفين العموميين .

(2) ـ وتجدر الاشارة الى أنه في الأنظمة السياسية الشمولية التي تأخذ بمبدأ الحزب الواحد يقوم نوع من تدرج هيئات الحزب السياسية في نظام موازى لتدرج الهيئات الادارية . وكمثال لذلك فانه طبقا للقانون الاساسي لحزب جبهة التحرير الوطني المعدل من طرف المؤتمر الخامس المنعقد بالجزائر من 19 الى 22 ديسمبر 1983 . كانت هياكل الحزب و هيئاته و أجهزته طبقا للمادة 42 هي :

1 ـ هياكل الحزب الخلية (في مستوى الحي أو مكان العمل أو القرية) القسمة (في مستوى البلدية) ، المحافظة (في مستوى الولاية) الهياكل المركزية (على المستوى الوطني) .
2 ـ هيئاته : جمعية الخلية ، الجمعية العامة للقسمة ، لجنة القسمة الجمعية العامة للمحافظة ، لجنة المحافظة ، المؤتمر ، اللجنة المركزية .
3 ـ أجهزته : مكتب الخلية ، مكتب القسمة ، مكتب المحافظة ، المكتب السياسي

كما نشير أيضا الى ظهور بعض النظريات الحديثة تحاول ربط الاجور بالانتاج مثل نظرية قياس العمل أو علم قياس العمل ، بمعنى شراء العمل على أساس قياسي . أنظر في هذا الموضوع ، فرجيل روتروف قياس العمل . ترجمة عمر القباني ، المكتبة الصناعية . ص : 13 و ما بعدها (ط الانجليزية 1959) .

وعليه سنتناول بايجاز ، شرح أنواع التدرج الاداري على أن يكون ذلك بالقدر الذي يوضح لنا الاساس والاطار القانوني والعلمي والفني المحدد لدور ووظائف السلطة الرئاسية في منظمات الجهاز الاداري للدولة . ونبدأ في نقطة أولى بالتعرف على التدرج الاداري الرئاسي . وفي نقطة ثانية نبحث التدرج الاداري الوظيفي . ثم نخصص النقطة الثالثة لتدرج الاجور والمرتبات وفي النقطة الرابعة والاخيرة نشرح معنى تدرج الاعمال الادارية .

أولا : التدرج الاداري الرئاسي

يعد التدرج الاداري الرئاسي من أقدم أنواع التدرج الذي عرفته الادارة العامة التي أثرت في تنظيمها الى حد كبير بالانظمة العسكرية بصورة خاصة حيث وجد حكام الملكيات الاستبدادية المطلقة في نظام التدرج الرئاسي الاداري ما يساعدهم على تركيز سلطتهم وأحكام سلطانهم للقضاء على فوضى نظام الاقطاع الذي ساد القرون الوسطى . ويقتضي نظام التدرج الاداري الرئاسي أن يكون عمال وموظفي الادارة الحكومية" فئات ودرجات يعلو بعضها فوق بعض وتنازليا وتربط كل فئة أو درجة أو رتبة بالتي تعلوها مباشرة بعلاقة السلطة الرئاسية التي تستوجب من الاداريين خضوعا كاملا ومطلقا" (1) .

وهو ما عرفته الادارة العامة الفرنسية في عهد نابليون المتشبع بالروح العسكرية الذي أعطى ادارتها آنذاك هيكلا وتنظيما عسكريا محضا . وقد وجد هذا الاتجاه من الامبراطور الفرنسي اقبالا وتشجيعا من طرف الموظفين الذين تربوا في المدارس العسكرية ، هكذا وجد مبدأ التدرج الاداري الرئاسي على شدته وصرامته مجالا للتنفيذ وأدت سيادة آنذاك الى خضوع الهيئات الاقليمية خضوعا مركزيا شديدا وجعلها في تبعية مطلقة للحكومة توهي بنظام المنازعات الادارية الذي يجعل من الوزير قاضيا للقانون العام (2) .

كما أن موظفي الادارة كانوا يشبهون الافراد العسكريين من حيث ترتيبهم في مناصب متدرجة داخل السلم الاداري ، وحملهم علامات وأزياء تميز رتبهم الوظيفية فأصبحوا بذلك يكونون — على حد قول البعض — جيشا حقيقيا ، قادتهم الوزراء ، وهيئة أركانهم المكاتب . أما مبدأ السلطة ، فكان قانونه ، الطاعة

---

(1) — د . عمار عوابدي : رسالته السابقة ، ص : 35 وما بعدها .

(2) Paul Maris Gaudm'ent مقاله السابق الاشارة اليه ص : 137 وما بعدها ، ويرى أن لجوء نابليون الى هذا النوع من المركزية الشديدة في الادارة كان نتيجة للدروس المستخلصة من الثورة الفرنسية منذ 1791 ، التي أعتمدت على الهيئات المنتخبة مما أدى الى نوع من الفوضى . لكن نابليون عاد واعترف أن التبعية في الادارة ليست مطلقة ، انما تتقبل الاقتراحات والملاحظات مهما كانت سلطة المسؤولين . ولا يطلب الطاعة العمياء الا في الجيش .

و الخضوع ، و قوته النظام (1) .

ثم أنتشر نظام السلطة الرئاسية العسكرية في أنظمة الادارة الخاصة عن طريق الافراد العسكريين الذين تركوا الخدمة في الجيش وصاروا يديرون المؤسسات و الشركات الاقتصادية الخاصة في الولايات المتحدة الامريكية . وقد ساعد على انتشار هذا المبدأ عدة عوامل سياسية و اقتصادية و اجتماعية منها التشبع بالروح العسكرية و ميل الحكام آنذاك للاخذ بالنظام الادارى المركزى المطلق ، حتى يتسنى لهم قوة البطش و الاكراه ، واخضاع الاخرين على الطاعة و الامتثال دون احاطة الموظف بأدنى الضمانات القانونية أو القضائية الكفيلة بحماية حقوقه و بيان واجباته الوظيفية ، من ذلك أن تعيين الموظفين الاداريين و ترقيتهم و نقلهم و تأديبهم أو فصلهم كان يتم بناء على السلطة التحكمية المطلقة و الشاملة للحكام ، مع وجود فروق متباينة و جوهرية بين مختلف الوظائف من حيث الحقوق و الالتزامات و المزايا المادية و المعنوية دون اعتبار لمبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة و رغم ذلك فان التدرج الادارى الرئاسي الذى عرفته الادارة العامة الفرنسية لم يعرف نفس الصرامة التي كان مطبقا بها في نظام الجيش. وقد قال نابليون " أن الخضوع (التبعية) المدني ليس خضوعا أعمى أو مطلق بل يقبل المنطق و الملاحظات . . . انني لا أطلب طاعة الا في نظام الجيش (2) .

و قد كان لهذه الفكرة صدى في مختلف التشريعات الدستورية والقانونية و اللائحية اللاحقة ، وكذلك في أحكام القضاء الادارى المتصلة بالادارة العامة والوظيفة الادارية الى أن أصبح بمرور الوقت" مبدأ قانونيا في وجوده و ممارسته وحدوده وضوابطه و أهدافه و في ضمانه و الخضوع له " (3) .

---

(1) Paul Mari Gaudmement مقاله السابقة الاشارة اليه . وأنظر أيضا . د .عمار عوابدى، رسالته السابقة ، ص: 36 ومابعدها

(2) Paul Mari Gaudmment مقاله السابق الاشارة اليه وكذلك .د . عمار عوابدى ، رسالته السابقة . ص: 36 ومابعدها وانظر على سبيل المثال قانون 7 و 14 أكتوبر 1790 ، د .اللوز 1953 ص: 274 ومما جاء فيها

3° " Les réclamations d'incompétence à l'égard des corps administratifs ne seront en aucun cas du ressort des tribunaux, elles seront partées au Roi, chef de l'administration générale " .

(3) Pierre di malta ، المرجع السابق ، ص: 53 وكذلك د . عمار عوابدى ، رسالته السابقة ، ص: 39 . وقد أشار الى الدستور الفرنسي الصادر في 3/ 4 1791 في الفصل الرابع من الباب الثالث 1 و 6 =

وكان من نتائج موقف المشرع الفرنسي الذى يدعم و سياند فكرة تدرج السلطة الرئاسية افشال كل المحاولات التي استهدفت تنمية الروح الجماعية بانشـــاء جمعيات للموظفين تدافع عن مصالحهم وذلك خوفا من أن يؤدى منحهم حـــق تكوين جمعيات ، أو نقابات مهنية ، الى شن الاضرابات و بالتالي شل نشـــاط المرافق العامة . لكن رغم هذه العقبات التشريعية و آراء الفقهاء المضادة وتعنت الحكومة أستطاع الموظفون أن ينشئوا أول نقابة لهم هي جمعية المدرسين بفرنسا سنة 1899 ، وتلتها نقابات أخرى فيما بعد كنقابة عمال البريد و المواصـــلات وغيرها ، وكان هدفهم واحـــد هو الدفاع عن مصالحهم الشرعيـــة .

ثانيـــا : التـــدرج الادارى الوظيفـي

يعزو معظم كتاب الادارة وعلماء التنظيم ، ظهور مبدأ التدرج الادارى الوظيفي الى المهندس الامريكي فريدريك تايلور F.W. TAYLOR عام 1881 ، ومن أتى بعده من علماء . حيث قرر هذا العالم الذى كان يعمل كمهندس و رئيـــس للعمال بشركة "ميدى فيل " للحديد و الصلب بفلادالفيا بالولايات المتحـــدة الامريكية ، استحالة توافر في الشخص الواحد مهما كان هذا الشخص ، الصفـــات و الشروط اللازم توافرها في الرئيس الادارى ، ولحل هذه المشكلة نادى بوجـــوب سيادة مبدأ التدرج الادارى الوظيفي (1) . و منذ ذلك الوقت أخذ هـــذا المبدأ في التوسع و الانتشار و أصبحت تأخذ به و تطبقه مختلف المنظمات والمؤسسات على اختلاف طبيعتها خاصة كانـــت أم عامـــة .

"Il y a dans chaque département une administration = supérieure et une administration subordonnée " " les administrations de département ont le droit d'annuler les actes de sous-administration de département ou aux ordres que ses derniers leur auront donnés "

" Les fonctionnaires, a tous les rangs de la hiérarchie, sont soumis à une discipline fondée sur l'autorité des chefs, l'obéissance et la fidelété de subordonnés " .

(1) د .عمار عوابدى : رسالته السابقة ، ص : 115 . أنظر عنده أسباب سيادة انتشار مبدأ التدرج الادارى الوظيفي أنظر في ذلك أيضا Pierre dimalta حول تدرج الوظائف . المرجع السابق ، ص : 66 ومابعدهـــا .

ومما ساعد على الاخذ بمبدأ تدرج الوظائف الادارية ، ظهور عدة عوامل سياسية و اجتماعية و علمية ، حيث عملت جميعا من أجل تفادى سلبيات فكرة التدرج الادارى الرئاسي المتسم بشدة تركيز السلطة و الجمود و الخضوع و الطاعة العمياء دون توزيع منطقي وعقلاني للوظائف و الاختصاصات بين الرؤساء و المرؤوسين . لذلك بات ملحا ، خاصة بعد تعاظم نشاط الادارة العامة ، الاخذ بفكرة التدرج الادارى الوظيفي الذى يقوم أساسا على تقسيم الاعمال و الوظائف على جميع مستويات السلم الادارى الوظيفي في المنظمة أو المؤسسة . ثم ضبط الاختصاصات و تحديد المسؤوليات في جميع المستويات الادارية ، كما نظمت طرق تفويض السلطة و ممارستها ، فأصبح توزيع الوظائف يخضع ويستند الى عدة مبادئ علمية و منطقية وموضوعية مثل تجميعها و تقسيمها و ترتيبها و تصنيفها بعد تحليلها و توصيفها طبقا لمسؤولياتها و اختصاصاتها و درجة صعوبة ممارستها ، ولما كان نظام ترتيب الوظائف بمثابة الاساس الذى يقوم عليه مبدأ التدرج الادارى الوظيفي رأينا أن نبحثه في نقطتين ، نتعرض في أولهما ، الى مفهوم ترتيب الوظائف . ونخصص الثانية ، لتناول فيها ترتيب الوظائف في الادارة الجزائرية .

أ) ــ ترتيب الوظائف العامة : ويقصد بترتيب الوظائف تجميعها في مجموعات و فئات على أساس تشابهها في صفة أو صفات معينة ، و تقوم عملية التجميع هذه على أسس و مقاييس محددة . من ذلك يرى الدكتور أحمد حافظ نجم "أن لترتيب الوظائف العامة مفهوما شاملا ، اذ يقوم على أساس تجميع الوظائف في فئات يتم التوصل اليها من خلال عمليات توصيف تلك الوظائف بحيث تضم كل فئة الوظائف التي تتشابه في الصعوبة والمسؤولية و نوع العمل ، بما يبرر اعطاء كل فئة مسمى وظيفي موحد ، وتحديد متطلبات تأهيل موحد لها و اخضاع شاغليها لقواعد وظيفية مشتركة ، مع تجميع الفئات التي تتشابه وظائفها في الصعوبة و المسؤولية ، وتختلف في نوع العمل ووضعها في درجات ذات أجر موحد ، هذا بالاضافة الى وضع الفئات التي تتشابه وظائفها في نوع العمل و تختلف في الصعوبة و المسؤولية في مجموعات فرعية فضلا عن وضع المجموعات الفرعية التي تضم الوظائف ذات النشاط المماثل أو المتجانس في مجموعات رئيسية" (1) . و الوظيفة Fonction كما أشرنا من قبل ، هي الوحدة الاساسية للعمل في الهيكل التنظيمي للادارة ، أوالعمل المسند الى فرد ليؤديه ، و تتكون من مجموعة الواجبات والمسؤوليات ، و تحتاج

(1) د . أحمد حافظ نجم : ترتيب الوظائف العامة ، المرجع السابق ، ص 16 و يورد معظم الكتاب في هذا الموضوع تعريف لجنة الخدمة المدنية في الولايات المتحدة الامريكية بخصوص ترتيب الوظائف بأنه "جمع وتحليل الحقائق المختلفة =

الى شخص تتوفر فيه شروط معينة ليتولى ممارستها . أما وصف الوظيفة فهـــو عبارة عن تقرير شامل و دقيق للواجبات و المسؤوليات الخاصة بها . أما الفئـة " Classe " فيعني بها مجموعة الوظائف التي تتشابه من حيـث نوع العمل و درجة الصعوبة و مستوى المسؤولية و شروط التأهيل و الخـبرة العملية و القدرات الفنية . لذلك فهي تخضع لقواعد و شروط موحدة مـن حيث اختيارات التعيين و الترقية و تحديد الاجر أو المرتب . ثم تأتـــي بعدها الدرجة " Grade " وهي عبارة عن تقسيم المرتبات و الاجـور " الى مجموعة شرائح تصاعدية تضم كل شريحة منها مجموعة الفئات التي تتساوى من حيث درجة الصعوبة و مستوى المسؤولية و مطالب التأهيل . لكنها تختلـف من حيث نوع العمل فتسمى الشريحة درجة ، و تتقرر لها معاملة موحدة (أى حد أدنى موحد و حد أقصى موحد للمرتبات) " (1) . يميز كتاب الادارة العامة حاليا بين ثلاثة أنظمة لترتيب الوظائف العامة .

أولهمـا : النظام الاوروبي الذى يعتمد أساسا على نظام المهنة، و يقتضي تعيين الموظفين على أساس ظروفهم الشخصية ، ثم يدخلون في كادرات ترتب ترتيبا هرميا على أن يستمروا فيها طيلة حياتهم الوظيفية متدرجين فـــي الدرجات و الفئات المتخلفـة .

لذلك يتميز النظام الاوروبي بسمتين أساسيتين: دوام الشغل أو الوظيفـة و الاعتداد بظروف الموظف الشخصية.

ثانيـهما : النظام الامريكي و يتميز بعدم اعتباره الوظيفة العامة الدائمـة بل تعتبر عملا عارضا و مؤقتا ، كما هو العمل لدى الشركات و المشروعات الخاصة على أساس علاقة العمل التعاقدية لا التنظيمية . و يتم ترتيب الوظائف و فقـا لهذا النظام على أساس موضوعي يعتمد بالدرجة الاولى على التخصص الدقيق من جانب الموظف العام ، وبغض النظر عن ظروفه الشخصية ، التي تأتي فـــي الاعتبار الثانـــي .

= بهدف التوصل الى أنواع و فئات الوظائف المختلفة التي تتطلب معاملة مختلفة في شؤون الموظفين بالاضافة الى اعداد سجل منتظم لتلك الفئات ووضع بيـا ن بالوظائف التي تندرج تحت كل فئة فيها " أنظر في ذلك . د . عمار عوابدى رسالته السابقة ص 123 ومابعدها ثم محمد عبد المجيد مرعي : نظام ترتيب الوظائف ، دار الفكر العربي بمصر الطبعة الثانية 1970 ص 14 فيما يتعلق بالمبادئ التي يقوم عليها الترتيب وهي الموضوعية، الاجر على قدر العمل ، وحدة المعاملة ، وحدة استخدام المصطلحات التي هي عبارة عن ألفاظ موحدة تستخدم في جميع العمليات التنفيذية و المتصلة بترتيب الوظائف كأعمال الميزانية ، والتنظيم الادارى وكافـة أحوال الخدمـة كالترقيات و النقل ... الخ .

(1) د . أحمد حافظ نجم : المرجع السابق ، ص 16 وكذلك محمد عبد المجيد مرعي ، المرجع السابق ، ص 15 و مابعدها وقد قام بتعريف أهم المصطلحا ت (الوظيفة، وصف الوظيفة الفئة الدرجة النوعية مجموعة الوظائف، تقييم الوظيفة، تحليل الوظيفة ، معادلة الوظيفة) .

ثالثهما : النظام الاشتراكي ، وهو نظام يقوم على الملكية العامة لوسائل الانتاج و تبعا لذلك فان جميع المؤسسات و المشروعات داخل الدولة تعتبر مملوكة ملكية عامة لمجموع أفراد الشعب ، و اعتبار العمال و الموظفين عمالا للدولة ، فتمتد بذلك الوظيفة العامة لتشمل جميع قطاعات العمل ، مع بعض الاستثناءات المتعلقة بعمال الزراعة ، خاصة حتى أصبح من الصعب في ظل الانظمة الاشتراكية وضع معيار فاصل بين الموظفين العموميين وغيرهم من العمال و من مميزات نظام ترتيب الوظائف العامة في الانظمة الاشتراكية عامة. تعدد نظم الترتيب في الدولة الواحدة ، موضوعيته و تقارب مستوياته الوظيفية و ديمقراطيته لمساهمة العمال و الموظفين من مختلف المستويات في وضعه (1) .

ب — ترتيب الوظائف في الادارة الجزائرية

تمثلت تجربة الجزائر في ميدان الوظائف العامة بعد الاستقلال في اصدارها القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية سنة 1966 و مجموعة المراسيم المكملة له (2) ، و ذلك تحت الحاح الحاجة و مواجهة المشاكل الموضوعية التي عاشتها الادارة الجزائرية غداة الاستقلال .

و قد تبنى هذا النص نظام الوظيفة على أساس المهنة ، تفاديا للاشكالات التي يثيرها النظام التعاقدي أمام ادارة فتية في طور التكوين آنذاك . كما استبعد من مجال التطبيق رجال القضاء ، و أفراد الجيش الوطني الشعبي و القائمين بشعائر الدين . أما المؤسسات الحكومية ذات الطابع الصناعي و التجاري ، فقد اشترطت المادة الاولى منه أن يتم ذلك حسب كيفيات تحدد بمرسوم . ومما لوحظ عليه تأثيره بالنظام الفرنسي في مجال الوظيفة العامة ، و ميله الى نظام تدرج و ترتيب الرتب و الالقاب (الترتيب الشخصي) للوظيفة أكثر من اتجاهه الى النظرة الموضوعية

---

(1) — د . أحمد حافظ نجم : ترتيب الوظائف العامة ، المرجع السابق ، ص: 49 و ما بعدها ، يراجع عنده ترتيب الوظائف في النظام الاوربي و النظام الامريكي و دول النظام الاشتراكي بوجه علم ، و تطبيقاته ، ص: 49 . 122 و 176 . و الجدير بالملاحظة أنه توجد بعض الوظائف العليا في الدولة عادة لا تدخل ضمن الترتيب العام الوظيفي و لا يخضع شاغلوها للقواعد و الاجراءات المقررة بالنسبة لبقية الموظفين . لذلك فهي تعتبر مستثناه و هي التي يغلب عليها الطابع السياسي ، أو تحتل مكانا متوسطا بين الوظائف الادارية و الوظائف السياسية كما أن ترتيب الوظائف لا يختبر ثابتا بل هو قابل للتعديل دوريا . أنظر أيضا Laurent blanc الوظيفة العامة ترجمة أنطوان عبده ، الشركة الوطنية للنشر و التوزيع بالجزائر ، الطبعة الاولى 1973 ، (منشورات عويدات) ص: 30 و ما بعدها .

(2) الامر 66 - 133 المؤرخ في 02 جوان 1966 ، المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية ، و المنشور بالجريدة الرسمية رقم 46 لعام 1966 . أنظر كذلك بقية المراسيم التنفيذية المنشورة بنفس العدد .

للوظائف التي تهدف الى تحليلها و توصيفها و تقسيمها بغرض ترتيبها، و يعود ذلك الى اعتبارات موضوعية عاشتها ادارتها آنذاك (1) .

فنص على تقسيم هيكل الوظيفة العامة الى 14 فئة وظيفية (سلالم) بالاضافة الى 4 فئات (سلالم) وظيفية عليا خارجة عن الاطار (2) . تضمن السلم الاول و الثاني ، ثمانية درجات بينما تضمن السلالم المتبقية من ثلاثة الى أربعة عشرة ، درجة تمر بين واحد و 10 درجات ، و يشترط في كل من يشتغل بوظيفة مدرجة ضمن هذه السلالم مؤهلات معينة ، أما بخصوص المجموعات الخارجية عن السلالم ، لاسباب و اعتبارات خاصة بالدولة و حاجتها الى ترتيب بعض الوظائف الخاصة بصورة استثنائية فهي مكونة كالاتي : المجموعة أ . أربع درجات ، المجموعة ب : ـ 3 درجات . المجموعة ج : ـ درجتان المجموعة : د : ـ درجة واحدة (3) .

و تطبيقا لمبادئ و توجيهات الميثاق الوطني لعام 1976 الذى حدد الاسس الفلسفية و الايديولوجية للنظام الاجتماعي في الجزائر بمختلف نواحيه السياسية و الاقتصادية ، صدر القانون الاساسي العام للعامل في 05 جويلية سنة 1978 (4) ، الذى وضع اطارا متكاملا و حديثا لمفهوم وظائف الشغل و مناصب العمل و يجسد السياسة العامة للبلاد في هذا المجال ، كما يحقق المساواة و الانسجام و يقضي على التضارب و التناقض اللذان عرفتهما وظائف العمل في الادارة الجزائرية خلال الفترة المنصرمة . من ذلك نصت المادة 100 منه على أن " تضع كل مؤسسة مستخدمة في اطار اجهزتها ، جدولا بمناصب العمل المطابقة لكامل الاعمال و المهام التي تناط بها في حالة الانتاج و التنمية ..." و أضافت المادة 101 يجب تحديد كل منصب عمل بأقصى ما يمكن من الدقة ولا سيما

---

(1) د . عمار عوابدي : رسالته السابقة ، ص : 142 و مابعدها . و كذلك د . أحمد حافظ نجم : المرجع السابق ، ص : 68 و مابعدها .

(2) المادة الاولى المتعلقة بالسلالم و الاجور من المرسوم 66 . 137 المؤرخ في 02 جوان 1966 .

(3) راجع المرسوم رقم 66 . 138 المؤرخ في 02 جوان 1966 الذى يحدد المجموعات الخارجة عن السلالم . والمرسوم رقم 66 . 140 المؤرخ في 02 جوان 1966 و المتعلق بالوظائف العليا . المنفذ لنص المادة 09 من القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية ، التي تركت التعيين في مثل هذه الوظائف لقرار السلطة السياسية ، مثل الكاتب العام للحكومة ، الكتاب العامون للوزارات ، السفراء ، القناصل ، الولاة ، الامين العام للخزينة ، رئيس الجامعة . . . ويتم التعيين في هذه المناصب بموجب مرسوم م 1 من المرسوم المذكور غير أن تعينهم في احدى هذه الوظائف لا يؤدى بالضرورة الى ترسيمهم فيها ، كما لا يكسب من غير الموظفين صفة الموظف كما اسناد هذه الوظائف لا يعني الارتقاء في الرتبة م 5 .

(4) قانون رقم 78 . 12 المؤرخ في 5 جويلية المتضمن القانون الاساسي العام للعامل و الذى شرع في تنفيذه بصورة تدريجية على كامل قطاعات النشاط مع مرعاة الاستثناءات بالمادتين الاولى والثانية .

ما يتعلق بالمهام المرتبطة به " . وقد صنف المشرع في الفصل الرابع من الباب الثالث لهذا القانون ، مناصب الاطارات العليا الى ثلاثة أصناف هي: (1)

1- الاطارات العليا للمؤسسة المستخدمة .

2- الوظائف العليا للحزب و الدولة .

3- الاطارات العليا للامة . (تمنح صفة اطار عال للامة بموجب مرسوم ، و تسحب بالشكل نفسه) .

ثم فصل الشروط الواجب توفرها في هذه الوظائف و شاغليها ، من ذلك أن يتم تحديد حقوق و التزامات الصنفين الاخرين بموجب مرسوم ، باستثناء حقوق و التزامات العمال الذين يشغلون وظائف عليا انتخابية . و يبدوا أن الصنفين المذكورين أعلاه يمثلان الفئة المستثناة غير الخاضعة للسلم الوطني الذى يتضمن المناصب النموذجية ، وهذا النوع من الوظائف موجود في مختلف أنظمة العالم حيث يغلب على هذه الوظائف الطابع السياسي . فتفرقة كما يقول البعض بين الوظائف الادارية و الوظائف السياسية (2) . وكان مرسوم 02 جوان 1966 المنفذ لنص المادة 9 من القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية ، التي تركت التعيين في مثل هذه الوظائف لقرار السلطة السياسية ، غير أن تعيينهم هذا لا يؤدى بالضرورة الى الترسيم فيها ، كما لا يكسب من غير الموظفين صفة الموظف كما أن اسناد هذه الوظائف العليا لا يعني الارتقاء في الرتبة ، بل " يعاد الموظفون المعينون في وظيفة عليا عندما تنتهي مهامهم فيها الى هيئتهم الاصلية ... " (3) .

و هو ما يعني الفصل بين الوظيفة و الرتبة ، وهي خصيصة من خصائص نظام الوظائف الاوروبي و خاصة الفرنسي منه . وعدم ارتباط الرتبة بالوظيفة تؤدى الى أن الموظف المتمرن و المؤقت ليس له رتبة الا بعد ترسيمه Titularisation فالرتبة تمنح بعد اجراء الترسيم . كما أن تعيين موظف في وظيفة ما لايفقده رتبته و لاراتبه الذى اكتسبه في وظيفته الاصلية ، و لايعطيه بالمقابل حق التمسك بمركز أو منصب معين اذ يجوز للادارة أن تعين موظفا يحمل رتبة ما في أى وظيفة تريد تكون أعلى أو أدنى من رتبته . وللموظف حق الاحتفاظ برتبته حتى ولو توقف عن ممارسة نشاط و ظيفة تتناسب مع رتبته . و هذا هو بالتحديد شأن الذى يصل

---

(1) أنظر المواد من 118 حتى 126 من القانون المذكور .

(2) د . أحمد حافظ نجم : المرجع السابق ، ص: 89 .

(3) أنظر في ذلك م 9 من الامر المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية ، وكذلك م 5 من المرسوم المتعلق بالوظائف العليا وقد سبقت الاشارة اليهما .

الى وظيفة عليا التي تملك الحكومة حق التعيين فيها مثل الولاة . أو مفتشين ماليين أو مديرى جامعات . .. فهؤلاء يبقون حاملين لرتبهم ، التي لاتستطيع الحكومة أن تنتزعها منهم تلك الوظائف (1) . فالرتبة طبقا لهذا المبدأ لا تتقرر للوظيفة و لكن للموظف ذاته ، لذلك قيل بتشابه الانظمة التي تأخذ بهذا المبدأ بالنظام العسكرى ، " فالضابط برتبة نقيب ، مثلا ، يمكنه أن يشغل قائد بطارية أو رئيس مكتب في وزارة الحربية ، أو معلم في مدرسة عسكرية و هو . . في جميع تلك الوظائف رغم اختلاف مسؤولياتها ـ يحتل درجة (رتبة) نقيب و يتقاضى راتبها فالراتب يخصص لتلك الدرجة (الرتبة) لا لاعمال الوظائف التي يمارسها شاغلوها " (2) .

هكذا وجد تدرج ادارى للرتب الادارية لموظفي وعمال الدولة داخل اطارهم و هيئاتهم الوظيفية بجانب تدرج الوظائف ، مثل ذلك تدرج الرتب العسكرية ، و تدرج رجال السلك الدبلوماسي ... و هو مايعرف أيضا بالتدرج الشخصي للرتب الذى يعد من أقدم أنواع التدرج الادارى ، و يقوم على تدرج المراتب و الالقاب داخل اطار البيئة التي يتبعها الموظف . و يسود الا ن الانظمة العسكرية و أنظمة الوظيفة العامة ، وادارة البوليس الادارى ، و نظام الوظيفة الدبلوماسية و القنصلية . وهو مايتميز " بأنه تدرج عضوى و شخصي يتعلق بتدرج المراكز القانونية و الوظيفية اللذاتية الفردية للموظفين العاملين تبعا لاختلاف مستويات و درجات الوظائف التي يشغلونها ، و تبعا لاختلاف المهارات و المؤهلات ، ولاختلاف المزايا و الاجور و الضمانات المكونة لمراكزهم الوظيفية دون التركيز على طبيعة الوظائف التي يشغلونها " (3) .

---

(1) لوران بلان = المرجع السابق ، ص : 32 و 33 ولاحظ أنه " و بشكل أعم ، يستطيع الموظف ، في بعض الحالات أن يترك الخدمة دون أن يتنازل عن رتبته (انما يتنازل عن معاشه) ... أما اذا وضع " خارج الملاك " أو أحيل الى الاستيداع فيتوقف عن الترقي و اكتساب الحقوق التقاعدية ، و انما يحتفظ برتبته و يظل ممكن اعادته الى وظيفته فيما بعد .

(2) د . أحمد حافظ نجم : المرجع السابق ، ص : 58و59 . لذلك أعتبرت الوظيفة هناك لا تعبر عن عمل معين على وجه التحديد بل هي مجرد وحدة بشرية و مالية تستخدم في تحديد احتياجات الادارة من الموظفين و في تحديد الاعتمادات المالية اللازمة لدفع مراتبهم .

(3) د . عمار عوابدى : الرسالة السابقة ، ص : 160 و ماقبلها راجع م 4 من القانون الاساسي للموظفين الدبلوماسيين و القنصليين الصادر بالأمر 77 ـ 10 بتاريخ 01 مارس 1977 .

ثالثـــا : التــدرج الاداري للاجور و المرتبـــات

يفرض التدرج الاداري الوظيفي تدرجا آخر هو تدرج في الاجور و المرتبات (1) الذي يستند أساسا على نظام تدرج الوظائف و الاعمال التي تقوم و تحتمـــد بدورها على مبدأ عدم التساوي في المخاطر و السلطات و المسؤوليات المحددة و المبينة لكل مستوى وظيفي و قد خضع تدرج سلم الاجور و المرتبات في الادارة الجزائرية الى أحكام المرسوم رقم 66ـ137 المؤرخ في 02 جوان 1966 و المتضمن انشاء السلالم الخاصة بمرتبات أسلاك الموظفين . وذلك تنفيـــذا للمادتين الرابعة ، والواحدة والثلاثون من القانون الاساسي العام للوظيفــة العمومية سالف الذكر . و من بين ما ورد في بيان الاسباب أنه " ظهر من اللازم احداث نظام مهنة موحدة لمجموع الموظفين و منح سلالم الاجور أرقاما استدلالية جديدة تكون لنقطتها قيمة لا تتغير و ذلك طبقا للمرسوم المتقدم الذكر . وهذه القيمة المحددة في جدول سنة 1963 تساوي حاليا 60، 51 دج ، أي الجزء المؤوي (100/ 1) من المرتب السنوي المتعلق بالرقم الاستدلالي 100" (2) . و يتجدد المرتب بالاستناد اما الى الرتبة و الدرجة و اما الى الوظيفة الـــتي يشغلها الموظف (3) . من ذلك حدد المرسوم المشار اليه أعلاه هيكل وعدد الخاصة بالمراتب و المطبقة على جميع الموظفين ، مزودة بأرقام استدلالية دنيـا و قصوى (4) . و قد لمحنا من قبل أن السلمين الاول و الثاني ، يتضمنان 8 درجات و تتضمن السلالم من 3 الى 14 درجة تمرين واحدة ، و تتم الترقيـــة

---

(1) استخدام لفظ أجر ولفظ مرتب يتساويان من حيث القيمة ، بعد أن زالـت التفرقة بينهما في الفقه و التشريع المقارن . فقد كان الاجر محجوزا لمن يتناول أجره باليومية ، أما المرتب فكان لمن يعامل ماليا بالشهر و تستعمل في فرنسا كلمة rémunération لتعطي تعبير salaire و Traitement
أنظر د .حماد محمد شطا ، النظام القانوني للاجور والمرتبات في الوظيفة العامة ، دار الفكر العربي ، القاهرة 1977 ص : 14.

(2) أنظر بيان الاسباب للامر المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية الجريدة الرسمية رقم 46 السنة 1966 ص : 545 و 546 حيث أعتبر المشـــرع أحداث سلالم الاجور لهيئة الموظفين و تنظم المهن احدى النقاط الاساسيـــة لاصلاح الوظيفـــة العموميـــة .

(3) م 31 ، ف 2 من الامر المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العموميـــة .

(4) و ذلك على النحو التالـــي :

الرقم الاستدلالـــي	السلالم .	الرقم الاستدلالي	السلالم .	الرقم الاستدلالي	السلالم
153 /100	1	250 /140	6	435 /220	11
160 /110	2	270 /150	7	480 /260	12
180 /125	3	300 /150	8	545 /320	13
190 /135	4	365 /175	9	600 /350	14
225 /140	5	400 /175	10		

الى درجة هذه السلالم طبقا للاقدمية المطلوبة و هي مدد دنيا و متوسطة و قصوى . أما القانون الاساسي العام للعامل فقد نص على وجوب ارتباط مستوى الاجور وجدولها ، وكذا مستوى كتلة الاجور ، بمتطلبات التنمية و الاهداف الاقتصادية و الثقافية و الاجتماعية التخطيط و بتطور الانتاج و القيمة المضافة ، و سياسة التوزيع العادل للدخل الوطني وآثار النمو الاقتصادي " (1) . كما تضمن عدة مبادئ أساسية يستهدى بها عند وضع سلم الاجور و تحديدها ، بهدف القضاء على الفوارق في مجال الاجر الوطني الادنى المضمون في اطار الجدول الوطني لتدرج الاجور ، المحدد من قبل الحكومة (2) . و قد أوضحت المادة 132 الهدف من " وضع سلم وطني للمناصب النموذجية المرجعية ، و مراقبة أنظمة تصنيف و ترقيم مناصب العمل و تحديد الاجر الاساسي الادنى و الاجر الاساسي الاعلى ضمن كل صنف ، و بصفة عامة ، جميع الاحكام التشريعية و التنظيمية في مجال الاجور و في اطار التخطيط الوطني الى القضاء على الفوارق القائمة في أنظمة أجرة العمل قضاءا تدريجيا حتى اختفائها نهائيا و هذه الفوارق هي الموجودة خاصة بين الوظيفة العمومية ، و المؤسسات الاشتراكية و بين المؤسسات الاشتراكية ذاتها " (3) .

و تطبيقا لمبدأ " لكل حسب عمله " ربط المشرع الاجر بمنصب العمل اذ " لا يمكن أن يتقاضى العامل أجرا من مؤسسة الا اذا كان معينا في منصب عمل لديها و يقوم فعلا بالاعمال المرتبطة بذلك المنصب " . و أعتبر عدم احترام المؤسسة لهذا المبدأ خرقا للقانون (4) .

---

(1) م : 128 وما بعدها من القانون الاساسي العام للعامل .

(2) م : 129 و130 و نصت 127 على " أن تحديد الاجور يجب أن يكون مرتبطا بهدف المخطط ، و من صلاحيات الحكومة ، و لا يمكن أن يؤول لفائدة المؤسسات المستخدمة " .

(3) م : 132 ، وقد صدر المرسوم رقم 85.03 بتاريخ 05 جانفي لسنة 1985 ، يحدد السلم الوطني الاستدلالي المتعلق بالاجور أنظر الملحق الاول و الثاني و الثالث و الرابع و الخامس ، المرفقين بهذا المرسوم ، الجريدة الرسمية 6 جانفي 1985 عدد 2 حيث صنف مناصب العمل من 1 الى 20 تقابلها بالملحق الاول الارقام الاستدلالية الدنيا و القصوى على الترتيب التالي :

528	477	315	285	187	169	111	100
586	529	349	316	208	188	123	112
650	587	387	350	231	209	136	124
720	651	429	388	256	232	151	137
800	722	476	430	284	257	168	152

(4) المادة 134 من القانون الاساسي العام للعامل .

رابعـا : تدرج الاعمـال و القرارات الادارية

من المسلم به لدى فقهاء القانون الادارى ، أن أعمال الادارة التي تمارس بواسطتها نشاطها العام تنقسم الى صورتين : أعمال مادية (1) ، و أعمـال قانونية ، و تنقسم بدورها هذه الاخيرة الى قسمين :

أ ـ أعمال قانونية اتفاقية رضائية ، و تأخذ صورة العقد أو الاتفاق ، و هي عـادة التي تجريها الادارة بناء على تبادل بين الادارة و من تعاقد معها ، و يتمثـل هذا النوع من التصرفات في نظرية العقود الاداريـة .

ب ـ الاعمال أو التصرفات القانونية التي تقوم بها الادارة بارادتها المنفـردة أى تصرف من جانب واحد و هذا مايعرف بنظرية القرارات الادارية .

و تقسم القرارات الادارية عادة اما بالنظر الى العضو أو الهيئة التي تصدرها فنجد المراسيم التي يصدرها رئيس الدولة و يليها قرارات مجلس الوزراء ، ثـم القرارات الوزارية ، فقرارات هيئات الادارة المركـزية ، تليها قرارات هيئـات الادارة المحلية ـ الولاية ، البلدية ، الخ ... و أما بالنظر الى مدى القرار الادارى ذاته ، و نطاق الاثار القانونية المترتبة عليه ، مثل القرارات التنظيمية ، القـرارات الفردية . وأخيرا بالنظر الى مدى خضوعها للرقابة القضائية . فنجد أعمـال السلطة العامة تخضع الى مثل هذه الرقابة . و أعمال السيادة التي لا تخضـع لرقابـة القضاء .

و القرارات الادارية في جميع تقسيماتها تخضع الى نوع من التدرج الشكلـي و الموضوعي . فتكون فيه القرارات العليا والقواعد الاكثر مدى ، ملزمة لما دونهمـا في الدرجة و المدى و القوة . لذلك يرتبط موضوع تدرج القرارات الاداريـة بمبدأ تدرج قواعد النظام القانوني في الدولة و بمبدأ الشرعية الذى هو أسـاس الدولة القانونية المعاصرة "، و الذى بمقتضاه تتقيد مظاهر نشاط الادارة فـي

---

(1) مثال ذلك " هدم المباني الايلة الى السقوط وكل الاعمال الادارية الفنية كانجاز و تصميم الخرائط و الرسومات و المخططات و البرامج ، و كذلك أعمال البناء و اقامة الجسور و مد الطرق ، و غرس و قلع الاشجار ، و مباشرة التعليم و الرقابـة على تنفيذ القرارات و الاشغال العامة و اغلاق المحلات الصادرة بشأن اغلاقهـا قرارات ادارية سابقة لمخالفتها للنظام العام ، و جر وسحب السيارات و العربـات المتوقفة في الطريق العام ... دون أن يقصد من وراء القيام بها لاحداث آثار قانونية معينة بها . أى دون أن تتجه ارادتها الى انشاء أو الغاء مراكـز قانونية راجع عمار عوابدى : المرجع السابق ص: 173 ـ 174 .

(2) د . عمار عوابدى : رسالته السابقـة ، ص: 188 .

مجال تصرفاتها بوجوب خضوع و مطابقة كل ماتصدره من قرارات و أوامر لقاعدة القانون و أن كل مخالفة لهذه القواعد الملزمة ، تجعل من تصرفها تصرفا باطلا مما يجعله معرضا للالغاء زيادة عما قد يتسبب عنه من مساءلة جهة التصرف بتعويض الاضرار الناجمة عنه (1) .

و لتحقيق مبدأ مشروعية تصرفات الادارة ، يرى البعض أن هناك قدر من الضوابط و العوامل التي تشكل ضمانات أكيدة و فعالة لحماية سيادة مبدأ المشروعية في الدولة منها : 1 ـ مبدأ تدرج النظام القانوني في الدولة
2 ـ مبدأ توزيع السلطة (على أساس مبدأ الفصل أو الوحدة) .
3 ـ نشر و تعميق الوعي السياسي و القانوني لدى جمهور المواطنين .
4 ـ خضوع الادارة العامة للقانون و لرقابة القضاء . و أعتبر مبدأ النظام القانوني في الدولة من أهم عوامل حماية و تطبيق مبدأ الشرعية فيها (2) .

و نعيد للتذكير ما سبق أن قلناه حول تدرج النظام القانوني في الدولة في صورته الموضوعية و الشكلية ، فبالنسبة للتدرج الموضوعي معناه أن القاعدة العامة التنظيمية واجبة النفاذ في مواجهة القرارات الفردية ، التي يجب أن ترخص بها و تجيزها ، و أن تكون مطابقة لهذه القاعدة العامة طالما أنها تصدر تطبيقا لها على الحالات الفردية المختلفة التي تنظمها . و أن هذا التدرج الموضوعي يصدق حكمه باستمرار مهما كانت الجهة المختصة باصدار القرارات التنفيذية للقرار التنظيمي ـ أما بالنسبة للتدرج الشكلي ، فيعتمد بصورة أساسية على صفة العضو أو الهيئة التي أصدرت القاعدة القانونية، ومكانه ضمن تدرج الهيئات العامة في الدولة ، و كذلك على الاجراءات المقررة قانونا لاصدار هذه القاعدة بقطع النظر عن مضمونها و طبيعتها الذاتية . و يجرى تنظيم الهيئات العامة في الدولة في رأى البعض " على أساس أن الهيئة التأسيسية تعتبر في القمة من كل هذه الهيئات ، بحيث تأتي دونها الهيئة التشريعية ثم من بعدها الهيئة التنفيذية التي تتدرج بدورها في شكل هرم رأسه عند رئيس الدولة و قاعدته عند أبسط عمال الحكومة و موظفيها في الدواوين و المصالح و الاقاليم " (3) .

---

(1) د . طعيمة الجرف : القانون الادارى ، المرجع السابق ، ص : 244 .
(2) د . عمار عوابدى : المرجع السابق ، ص : 189 .
(3) د . طعيمة الجرف : القانون الادارى ، المرجع السابق ، ص : 225 .

و بديهي ، أن تكون تصرفات و أعمال الهيئة التأسيسية في قمة النظـــام القانوني ، تليها في الدرجة أعمال الهيئة التشريعية ، فأعمال الهيئة التنفيذية . وأستقر أنه لا بد أن تحكم القواعد الدستورية قواعد القانون العادى الصادر من السلطة التشريعية ، على أن تحكم قواعد القانون اللوائح التي تصدرهـا الهيئة التنفيذية . كما أن اللوائح الصادرة عن السلطة العليا في رأس الهـرم تكون واجبة النفاذ في مواجهة كل ماتصدره الهيئات الدنيا من قرارات و أن القواعد القانونية المخالفة للدستور تعتبر غير دستورية ، و اللوائح المخالفـة لقواعد القانون تعتبر غير قانونية . و أن اللائحة الدنيا الغير مطابقة للائحة العليا تعتبر غير شرعية أو غير مشروعـة (1) .

و بالاستناد الى هذا التدرج الشكلي يقسم الفقهاء القرار الادارى كمايلي :

أ ـ الاوامر أو الاوامـر بقانـون : يذهب البعض الى اعتبار الاوامر التي يصدرها رئيس الدولة ملكا كان أم رئيسا للجمهورية في نطاق صلاحياته الدستوريـة هـي من قبيل القرارات الادارية مثال ذلك تعيين رجال الحاشية و منح الرتب والالقاب و تعيين كبار رجال الدين و الوزراء . . . بينما لا يعتبرها البعض الاخر كذلـك بل يعدها ذات طبيعة تشريعية . أما المشرع الجزائرى فقد تعرض في دستـور سنة 1976 الى الاوامر التي يمكن أن يصدرها رئيس الجمهورية ضمن تنظيمـه لصلاحيات الوظيفة التشريعية حيث نص صراحة في المادة 153 منه على أن " لرئيس الجمهورية أن يشرع ، فيمـا بين دورة و أخرى للمجلس الشعبي الوطني ، عـن طريق اصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة (2) . و هو ما يؤكد في نظرنا الطبيعة التشريعية للاوامر الصادرة عـن رئيس الجمهورية خلال هذه الفترة و بعد المصادقة عليها من طرف المجلـس الشعبي الوطني . لكن دستور سنة 1989 لم يعطيه هذا الحق (3) .

ب ـ المراسـيم : المراسيم هي الاوامر التي يصدرها رئيس الدولة و يوقع معه عليها رئيس مجلس الوزراء ، و الوزراء المختصون . وهذا في النظام البرلمانـي حيث يمارس رئيس الدولة صلاحياته التنفيذية المقررة له في الدستور بواسطة وزراء ،

---

(1) د . طعيمة الجرف : القانون الادارى ، المرجع السابق ، ص : 225 .
و كذلك CHARLES DEBBASCH : المرجع السابق ، ص : 86 .

(2) م : 153 من الدستور الجزائرى الصادر عام 1976 .

(3) المادة 112 من دستور 1989 ، حيث أعطت لرئيس الجمهورية و لثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني وكذا رئيس الحكومة امكانية طلب انعقاد دورة غير عادية للمجلس الشعبي الوطني .

أما في النظام الرئاسي حيث يجمع رئيس الدولة بين صلاحياته و صلاحيات رئيس الحكومة ، فانه يسمح له أن يمارس صلاحياته التنفيذية المقررة له في الدستور دون واسطة و زرائه ، لذلك أعتبر البعض أن القرارات الجمهورية في النظام الرئاسي تأخذ مكان المراسيم (1) .

بالنسبة للجزائر ، فان القرارات الادارية الهامة تصدر في شكل مراسيم يصدرها رئيس الدولة في اطار ممارسته لصلاحياته المنصوص عليها في الدستور فبمقتضى هذه الصلاحيات التنظيمية و المنفذة للقوانين يعين رئيس الدولة الموظفين و المدنيين و العسكريين ، و يحدد صلاحيات أعضاء الحكومة، و "كل المسائل ، ماعدا تلك التي يختص بها القانون ، هي من المجال التنظيمي" (2) بينما ميز دستور 1989 بين المراسيم الرئاسية التي يوقعها رئيس الجمهورية(3) و المراسيم التنفيذية التي يوقعها رئيس الحكومة في اطار صلاحياته المحددة في هذا الدستور (4) .

جـ – قرارات مجلس الوزراء : يعتبر مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة في الانظمة السياسية البرلمانية ، فيتخذ قرارات ادارية في شأن وضع السياسة العامة و اشراف على تنفيذها . و هنا أيضا نجد الدستور الجزائري لسنة 1989 يميز بين مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية (5) و مجلس الحكومة الذي يرأسه رئيس الحكومة (6) .

د – القرارات الوزراية : و يتمثل في القرارات الادارية للوزراء في اصدار الاوامر التنفيذية و التنظيمية و لوائح الضبط الاداري في حدود الاختصاص المسموح به كل وزير فيجوز له أن يتخذ من القرارات ما يهدف الى تنظيم المصالح الداخلية في نطاق وزارته و تأمين السير الحسن للمرفق الذي يشرف عليه . ويلاحظ بهذا الصدد أن القرارات الوزراية المشتركة تكون أعلى مرتبة من القرارات الوزارية الفردية .

---

(1) د . طعيمة الجرف : القانون الاداري ، ص : 393 .
(2) م : 152 من الدستور الجزائري لسنة 1976 .
(3) أنظر المادة 74 فقرة 6 من دستور 1989 .
(4) " " 81 " 4 " " " .
(5) " " 74 " 4 " " " .
(6) " " 81 " 2 " " " .

هـ ـ قرارات الهيئات الادارية التابعة : ويعني بها القرارات التي يصدرها مديرو الهيئات والمصالح المركزية في كل وزارة في النطاق والاختصاص المحدد لهذه الهيئات من ذلك قرارات الامناء العامين للوزارات والمديرين المركزيين بها .

و ـ قرارات الهيئات الادارية اللامركزية : وهي القرارات الادارية الصادرة عن الهيئات اللامركزية اقليمية كانت (الولايات والبلديات) أم مصلحية (المؤسسات العامة ذات الطابع الادارى أو الاقتصادى) وذلك في نطاق كل هيئة أو مؤسسة .

وخلاصة القول أن مبدأ التدرج الادارى على اختلاف أنواعه ليس الا أحد العناصر والمبادئ والضوابط العلمية والقانونية والعملية والفنية التي تهدف جميعها الى تحديد السلطات والمسؤوليات والامتيازات في تنظيم الادارة العامة بالدولة بعد أن أصبحت أعمال وتصرفات موظفيها وهيئاتها تخضع الى مبدأ المشروعية القانونية ، وهو أمر لا يمكن أن يتحقق الا بتقسيم الاعمال وتوزيع الوظائف والادوار الادارية وتحديد الاختصاصات والصلاحيات بصورة علمية دقيقة وفنية . فأصبحت هذه المبادئ وغيرها تشكل ضوابط فعالة لعمل وتصرفات الهيئات العامة للجهاز الادارى الحكومي مركزية هذه الهيئات أو لا مركزية ، اقليمية أم مصلحية ، تمارس سلطة رئاسية أم وصاية ادارية فأصبح تدرج الموظفين والرؤساء الاداريين يخضع الى مبدأ تدرج الوظائف في سلطاتها وامتيازاتها وأجورها وبذلك لم تعد تمارس السلطة الرئاسية بصورة شخصية تحكمية طليقة من كل القيود والضوابط التي تلزمها حدودها ، بل صارت تعمل في ظل المبادئ سالفة الذكر بعيدا عن التداخل والتضارب والتجاوز في الصلاحيات ، وصور الممارسات غير المشروعة الصادرة عن الافراد أو الهيئات رؤساء كانوا أو مرؤوسين ، فالجميع يستمد اختصاصاته من القواعد القانونية والتنظيمية ، ضمانا للرئيس والمرؤوس على حد سواء وتأمين وضمان حسن سير وآداء الوظيفة الادارية على أكمل وجه . وان تقليص وتقييد شمولية واطلاق سلطة الرؤساء الاداريين في اطار الشرعية ، والذى لم يجد له ما يبرره في ظل الادارة الديمقراطية الحديثة ، لا يعني التقليل من دور السلطة الرئاسية الادارية كضمانة حتمية لحسن سير المرافق العامة وآدائها لوظيفتها بانتظام واضطراد لما لها من سلطة تقديرية تمكننا من ترجيح المصلحة العامة على المصلحة الخاصة وفرض الطاعة والاحترام ، والانضباط والمداومة في العمل ، فهي العين الساهرة المقدرة لمختلف الظروف والاحتمالات ، بما لها من حكم والقرار الاخير الذى يحكم كل نشاط حتى في غياب النص أو القواعد القانونية المنظمة في نطاق الوظيفة الادارية للدولة .

المبحث الثاني : تعريف السلطة الرئاسية

ان فكرة " التنظيم " و التنظيم الاداري بعناصرها و مبادئها سالفة الذكر ليست سوى الاطار الثابت الذي يحدد سلطات و التزامات و امتيازات الافراد و الهيئات عند ممارستهم لوظائفهم فعلا على مختلف المستويات الادارية فهم يكونون الجانب العضوي الحركي و الديناميكي المكمل لعملية التنظيم الاداري بوجه عام ، و القوة الدافعة و الموجهة له نحو تحقيق هدفه المنشود . لهذا سوف نحاول في هذا المبحث بيان حقيقة و طبيعة السلطة الرئاسية في ثلاثة مطالب ، نتعرض في المطلب الاول : الى تعريف السلطة . ونعالج في المطلب الثاني : أسسها السياسية و القانونية و العملية ، و نختم المطلب الثالث : بمحاولات تميزها عن الوصاية الادارية .

المطلب الاول : تعريف السلطة الرئاسية

يقتضي منا تعريف السلطة الرئاسية التوقف قليلا لتوضيح معنى السلطة بصورة عامة ، يلي ذلك عرض لاهم الاراء و التعاريف التشريعية و الفقهية و القضائية لها . وعليه فاننا نقسم هذا المطلب بدوره الى ثلاثة فروع : في الفرع الاول : نتعرض الى معنى السلطة . و في الفرع الثاني : نعالج فيه الموقف التشريعي و القضائي منها ، و نخصص الفرع الثالث الى جهود و محاولات كتاب الادارة العامة و فقهاء القانون الاداري في هذا المجال .

الفرع الاول : في معنى السلطة

نتكلم في البداية عن المعنى العام التقليدي للسلطة ، ثم نتناول المفهوم الحديث لها .

أولا : السلطة في المعنى العام التقليدي

ظاهرة " السلطة " ظاهرة قديمة قدم الانسان و المجتمع البشري نفسه فالانسان عرف منذ وجوده على وجه البسيطة بميله الى الاستئثار بالسلطة و فرض ارادته و اعلائها على غيره من الافراد و الجماعات . لذلك قيل كان و سيبقى الصراع على السلطة قائما و مشكلا انسانيا أزليا يشغل الفكر الانساني على مر العصور و الايام . فهو الموضوع الخصب الذي كتب فيه الفلاسفة و المؤرخون و الاجتماعيون و السياسيون و القانونيون وغيرهم (1) . و أول مظهر من مظاهر

(1) راجع في ذلك Pierre di Malta : Pouvoir hierarchique Thése de droit Alger I957 (Libr : générale de droit de juris-prudence Paris I96I) page 09 et sa suite .

السلطة كان يتجلى في سلطة رب الاسرة على أفراد أسرته حيث كان يتمتع بسلطة شخصية مطلقة في التجريم و العقاب ، و يتجمع الاسرة في القرى و المدن انعقدت السلطة للشخص الاقوى ماديا أو معنويا في القبائل و العشائر على مستوى القرية و المدينة . و اقترنت السلطة دائما بالقوة و ظلت شخصية و مطلقة . وكثر التصارع عليها واغتصابها . ثم أخذت السلطة الابوية تتملص بانتقالها الى الحاكم . " وتدريجيا انفصلت السلطة عن شخصية الحاكم تطبيقا لنظرية تأسيس السلطة و بتطبيق مبدأ الشرعية أصبح الحاكمون و المحكومون خاضعين للقانون و أصبحت السلطة قانونية لا ترتبط بشخصية الحاكم بل تملكها الدولة كشخص معنوي عام" (1). بعيدا عن شخصيات حكامها و أصبح القانون بالمفهوم الواسع هو المصدر المباشر و الغير المباشر لكافة السلطات في الدولة ، و هو بدوره صادر من الشعب أو المجتمع باعتباره صاحب السلطة أو السيادة العليا . فالشعب هو مصدر الدستور الذى يحدد اختصاص رئيس الدولة بصفته رئيسا للسلطة التنفيذية و هو كذلك الذى يخضع القوانين بواسطة ممثليه التي يتم عن طريقها توزيع مختلف السلطات و ضبط و تنظيم شتى مظاهر النشاط الادارى (2)".

و السلطة كتعبير لها معان اصطلاحية تختلف باختلاف مجالات الاستعمال فهي في اللغة تعني الملك و القدرة فيقال سلطه عليه بمعنى عليه و أطلق له عليه القدرة و القهر. وفي السياسة تعني السيادة فيقال أن الدولة صاحبة السلطة أى صاحبة السيادة . أما في القانون " فتعني اخضاع ارادة شخص لارادة شخص قانوني آخر ، أى أنها علاقة قانونية بين ارادتين احداهما خاضعة و الاخرى متفوقة و تسمو عليها (3) .

= وكذلك قول " يرنج " أن القانون يولد كما يولد الانسان بين الالام والدماء . ان كل نظام قانوني ترتبط به مصالح آلاف الافراد وطبقات بأسرها ، بحيث يستحيل تطوير القانون دون صدام دموي بين المصالح المستقرة والمصالح الجديدة التي ترغب في تأكيد ذاتها و تتوقف النتيجة لا على أرجحية حجج الفريقين ، بل على صلة القوة بينهما ، وبعبارة أخرى أن القوة لا العقل ، تحسم الصراع الذى يولد من خلاله القانون" وأضاف مؤكدا " أن الكائنات الحية يعيش فيها القوى على حساب الضعيف و يفرض الاول قانونه على الثاني " .راجع د . ثروت أنيس الاسيوطي ، مقاله حول نشأة المذاهب الفلسفية و تطورها المنشور بمجلة العلوم القانونية و الاقتصادية ، بجامعة عين الشمس العدد الاول سنة 1966 ، ص: 124 و 125 .

(1) د . اسحاق ابراهيم منصور: ممارسة السلطة وآثارها في قانون العقوبات ، المرجع السابق ، ص: 13 ومابعدها . أنظر عنده أوجه الاختلاف بين الحق والسلطة من حيث المصدر ، والغرض والغاية ، ومن له حق الممارسة ، والالتزام وفي ذلك يقول " ممارسة السلطة ينص عليها على سبيل الوجوب والالزام فلايجوز للمختص بها أن يتنازل عنها ولا أن يمتنع عن ممارستها و الا كان مسؤولا عن التقصير في واجبه" ص: 17 .

(2) هارولند كونتز وسيريل أودونل . ت. د . بشير العريضي ، ومحود فتحي عمر المرجع السابق ، ص: 35 و 86 .

(3) د . اسحاق ابراهيم منصور: المرجع السابق ، ص: 20 ومابعدها ، حيث عرف السلطة القانونية في المفهوم الجنائي بأنها " الاختصاص بقدر من نشاط الدولة =

ويلاحظ بهذا الصدد اختلاف مداول معنى السلطة في كل من القانون الاداري وعلم الادارة العامة بل أن معناها في القانون الجنائي يختلف عما تعنيه في القانون الاداري . فالسلطة في هذا الاخير ، هي مستوى اداري تكون له مكنة في موضوعات معينة ، كاصدار قرار أو ابرام عقد ، أو هي هذه المكنة ذاتها . فالوزير سلطة ادارية ، وليس كذلك رئيس قلم النسخ . . . أما علم الادارة العامة فيعني بالتعبير القدرة على القيام بعمل ، أو على تكليف الاخرين بالقيام بعمل أو على نسبيهم عنه ، أيا كانت طبيعة هذا العمل قانونيا أو ماديا ، وسواء كان يمس المنظمة من الداخل أو في علاقتها الخارجية (1) .

وعلى الرغم من أن تعبير السلطة أصبح يستعمل من قبل علماء الادارة وفي معان شتى حيث يميز بعضهم بين السلطة (Autorité) التي يعنون بها حق المدير أن يطلب مسؤول أو تابع القيام بعمل نشاط معين يؤدى الى تحقيق الهدف التنظيمي وبغض النظر عن أن يقوم هذا الاخير القيام بالعمل أولا . وبين معنى السلطة (Pouvoir) التي تعني القوة أو قدرة المدير على فرض حقوقه . فان التعريف النموذجي لها كما ذكرها هارولد كونتز وزميله أنها " قوة قانونية أو شرعية انها حق اصدار الاوامر والقيام بالتنفيذ" (2) . وبذلك جمع هذا التعريف بين فكرتي القوة أو القدرة والحق ، بمعنى أن السلطة لا تعني الحق في أداء شيئا ما كحق المدير أن يطلب من مسؤول أو تابع القيام بعمل معين فحسب ، بل هي تعني أيضا قوة أو قدرة هذا المدير على حمل مرؤوسيه لاداء ما يكلفهم به من أعمال .

ثانيـــا : السلطـة في المفهـوم الحديـث

وقد شاع استعمال تعبير السلطة في مختلف مجالات العلوم السياسية والقانونية والادارية وحتى الاقتصادية ، وهكذا لم يعد يقصر اطلاقها على الهيئات التقليدية الثلاث في الدولة (تشريعية ، تنفيذية وقضائية) وانما أصبحت تطلق أيضا على السلطة التنظيمية والسلطة التأديبية والسلطة الرئاسية

= يتضمن التزام بأداء عمل عام من شأنه تنظيم الحريات أو الحقوق العامة أو القيام على مال عام ، مع تحويل مكنة المساس بتلك الحريات والحقوق والاموال عند الاقتضاء بناء على القانون " ص : 28 .

(1) د . عبد الفتاح حسن : التفويض في القانون الاداري وعلم الادارة العامة المرجع السابق ، ص : 177 ومن الامثلة التي ضربها " يقال أن مجلس الدولة يختص بالغاء القرارات الصادرة عن " السلطات " الادارية (م 32 من الامر المؤرخ في 31/ 07/ 1945 في فرنسا) ، وان للوزير " سلطة " توقيع عقوبتي الانذار والخصم من المرتب (م 63 من القانون رقم 46 ـ 1964 في مصر) .

(2) د . محمد عبد الله عبد الرحيم : أساسيات الادارة والتنظيم ، المرجع السابق ص : 170 و 175 وكذلك هارولد كونتز وزميله ، المرجع السابق ، ص : 84 .

و السلطة المحلية و السلطة الادارية . . . الخ . و هو ما أدى بقسم كبير من الفقهاء المحدثين الى أخذهم بالنظرة الوظيفية التي أصبحت كأساس للفقه السياسي الحالي . " من منطلق أن السلطة كل لايتجزأ و هي مملوكة لمن له السيادة ، أما التجمعات الاخرى فهي لاتخرج عن كونها هيئات أو منظمات تمارس جزءا من وظيفة الدولة " (1) .

فالادارة طبقا لهذا المفهوم باعتبارها (عضويا و موضوعيا) هيئة وسيطة بين الحكومة و الشعب تقوم بمجموعة من العمليات و النشاطات تنفيذا لادارة الحكومة في سياستها العامة الهادفة الى اشباع حاجات المواطنين، لاتملك سلطة بل تحوز و تختص بوظيفة كبقية هيئات الدولة الاخرى التي تضطلع بأنشطة الدولة المختلفة ، هذا النشاط الذى يمكن أن يقسم الى تقسيم وظيفي ثلاثي أو رباعي أو خماسي أو سداسي حسب متطلبات النشاط الذى تقوم به الدولة (2) .

و يتولى القانون بمعناه الواسع تنظيم و تحديد جميع وظائف الافراد و الهيئات الادارية ، باعتباره مصدرا لها و مستكملا لعناصرها القانونية فهو الذى ينظم مختلف العلاقات وحدودها بين التابع و المتبوع ، فأصبح لصاحب الادارة الخاضعة أن يعترض على ما يجريه صاحب الارادة المتفوقة بحجة مخالفة القانون ، سواء كان من قام بهذا الاجراء موظفا عاما أم هيئة عامة أو من كان في حكمها (3) .

و يبدو أن المشرع الجزائرى سار في نفس هذا الاتجاه ، حيث نجده يأخذ بالنظرة الوظيفية في دستورعام 1976 عندما عمد الى تنظيم السلطة في الباب الثاني ضمن ست وظائف هي : الوظيفة السياسية ، الوظيفة التنفيذية ، الوظيفة

---

(1) د . حماد محمد شطا : تطور وظيفة الدولة ، الكتاب الاول : نظرية المرافق العامة ، المرجع السابق ، ص : 12 (الهامش) حيث يستبدل بعبارة " السلطة " بمصطلح آخر هو " الهيئة " . و هو يرفض تقسيم السلطة (السيادة) لان ذلك يعني بدوره فسادها وزوالها لان السيادة اذا تجزأت فقدت مضمونها . . . ان التقسيم الثلاثي لانشطة الدولة لايخرج عن كونه تقسيم وظيفي ، و أنه يمكن أن يكون تقسيم رباعي أو خماسي تزولا عند ضرورات التطور واتساع النشاط ص : 21 و 22 أنظر أيضا أحمد رشيد : مقاله المنشور بمجلة العلوم الادارية السابق الاشارة اليه ، ص : 72 وقد ذكر من بين هؤلاء الفقهاء . د . محمد فتح الله الخطيب .

(2) د . حماد محمد شطا : تطور وظيفة الدولة ، المرجع السابق الكتاب الاول ص 22 .

(3) د . اسحاق ابراهيم منصور : المرجع السابق ، ص : 25 .

التشريعية ، الوظيفة القضائية ، وظيفة المراقبة ، الوظيفة التأسيسية (1) .
و أمام هذا التحول من جانب بعض الفقه السياسي و القانوني برفضه تقسيم السلطة (السيادة) أو تفتيتها بين أعضاء و هيئات الدولة الحديثة للاسباب التي سلف ذكرها ، بدأ يطلق على كل جزء من نشاطات الدولة تقوم بـه احدى هيئاتها أو موظفيها تعبير " الوظيفة " بدل اصطلاح " السلطة "
و لما كانت الدولة عبارة عن شخص معنوى مجرد ، يتولى الافراد الطبيعيون في صورة هيئات أو موظفين عموميين ، ممارسة و مباشرة هذه الوظائف نيابة عنها طبقا للقواعد التي يرسمها لهم الدستور و القوانين و اللوائح الادارية الاخرى التي تتكفل جميعها ببيان وضبط وتحديد مدى مايمنح من صلاحيات (سلطات) لكل عضو أو هيئة في تنظيم الجهاز الادارى للدولة . ويعبر عن توزيع هذه الصلاحيات (السلطات) وتخصيصها و تحديدها بالنسبة للعضو و الموضوع و المكان و الزمان ، بفكرة اختصاص الموظف العام في القانون الادارى ، وعن قانونية الاختصاص بصلاحية هذا العضو لممارسة صلاحيات أو سلطات الوظيفة التي يمارسها (2) .

فان الموظف (الرئيس) في الادارة العامة لم يعد في ضوء هذه المفاهيم الحديثة يملك (السلطة) ، و انما يشغل وظيفة معينة و محددة من وظائف الدولة يمارس بمقتضاها مجموعة من الصلاحيات على من دونه من المرؤوسين الاداريين طبقا للقانون و في حدوده . و تأخذ وظائف الرؤساء في الجهاز الادارى صورة متدرجة على شكل أهرامات على رأس كل هرم رئيس ادارى ، ثم على رأس كل مجموعة من الاهرامات رئيس أعلى ، وهكذا حتى تصل الى نهاية قمة التنظيم حيث يترأس الهرم العام الكبير رئيس ادارى أعلى . و طبيعي أن تختلف صلاحيات و التزامات كل رئيس ادارى عن الاخر طبقا لمكانه وترتيبه في الهرم الوظيفي ، فهي تتسع و يزداد مداها بالنسبة للرئيس الموجود على رأس هرم التنظيم ، و تضيق تدريجيا كلما اتجهنا نحو الرؤساء الموجودين على رأس الاهرامات الفرعية ضمن قاعدة الهرم الكبير ، ويطلق فقهاء القانون الادارى على هذا التدرج في وظائف الرؤساء الاداريين بصلاحياتها والتزاماتها و امتيازاتها اصطلاح " السلطة الرئاسية " كمقابل للتعبير الفرنسي Pouvoir Hiérarchique و أحيانا " السلم الرئاسي " وتارة " التسلسل الهرمي "

(1) الدستور الجزائرى: الصادر سنة 1976 الباب الثاني ، م 41 حتى 68 .
أما بالنسبة للدستور الجديد لعام 1989 فقد عاد الى النظرة التقليدية حيث نجد ينص في الباب الثاني على السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية .

(2) د . اسحاق ابراهيم منصور: المرجع السابق ، ص 27 . أنظر عنده عناصر السلطة و هي الاختصاص الالتزام الحمل العام .

و تارة أخرى "تدرج السلطة الادارية "كل ذلك للدلالة على مجموع الصلاحيات و الالتزامات القانونية التي يمارسها الرؤساء الاداريون من مختلف وظائفهم في الجهاز الادارى منظورا اليهم عضويا و موضوعيا . مجموعين أو منفردين ، يكمل بعضهم البعض، تحت رئيس ادارى أعلى يخضع للقانون يكون اختصاصه شاملا على من دونه من المرؤوسين .

و تماشيا مع النظرة الوظيفية الحديثة نرى من الافضل الاكتفاء بتعبير" الرئاسة الادارية " بدل "السلطة الرئاسية " تميزالها عن الرئاسة السياسية و الرئاسة الفنية وغيرها من الرئاسات الاخرى ، و لتضمن لفظ " الرئاسة" معنى التدرج و الصلاحيات معا .

الفرع الثاني : تعريف السلطة الرئاسية في التشريع و القضاء

نقوم في نقطة أولى من هذا الفرع بالتعرض الى مفهوم السلطة الرئاسية في التشريع ، و في نقطة ثانية تتكلم عن مفهومها في القضاء .

أولا : تعريف السلطة الرئاسية في التشريع .

لم تتعرض التشريعات الى تعريف السلطة الرئاسية تعريفا دقيقا جامعا و مفصلا لكل عناصرها و مقوماتها ، و انما اكتفت بالاشارة اليها في عدة نصوص قانونية و تنظيمية متفرقة من بينها على وجه الخصوص التشريعات المنظمة للوظيفة العامة و طريقة العمل بالادارة الحكومية التي تؤكد في معظمها على وجوب احترام و امتثال المرؤوسين الاداريين لرؤسائهم عند ممارستهم لواجباتهم الوظيفية . و تقرر الوسائل القانونية التي تمكن هؤلاء الرؤساء من اجبار مرؤوسيهم على طاعة الاوامر و النواهي و التوجيهات الصادرة اليهم من رؤسائهم في أعلى درجات السلم الادارى (1) . كما تقرر في نفس الوقت الضمانات القانونية والقضائية التي يتمتع بها المرؤوسين في مواجهة السلطة الرئاسية عند تجاوزها الحدود صلاحياتها .

لذلك تنص المادة 17 من القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية في الجزائر "أن كل تقصير في الواجبات المهنية وكل مس بالطاعة عن قصد وكل خطأ يرتكبه موظف في ممارسة مهامه أو أثناء ها يعرضه الى عقوبة تأديبية دون الاخلال عند اللزوم بتطبيق قانون العقوبات " . كما أضافت المادة 19 من نفس القانون أن "كل موظف مهما تكن مرتبته في التسلسل الادارى مسؤول عن تنفيذ المهام التي تناط به ، وفضلا عن ذلك فلا يعفى من جهة أخرى من أى مسؤولية يتحملها بموجب المسؤولية الخاصة لمرؤوسيه " .

---

(1) د . عمار عوابدى ، رسالته السابقة ، ص : 205 و مابعدها .

و تابعت المادة 20 النص على وجوب احترام الموظف لسلطة الدولة والعمل على احترامها " فهو ملزم بالتحفظ و لا سيما يجب عليه أن يمتنع عن كل عمل و لو خارج عن خدمته ، يكون منافيا لكرامة الوظيفة العمومية أو لاهمية المسؤوليات المناطة به " (1) هذه الاحكام وغيرها أكدها القانون الاساسي العام للعامل الصادر سنة 1978، و لاسيما في الفصل الثالث منه الخاص بواجبات العامل ، اذ نصت المادة 27 على أنه " ينبغي للعامل مهما كانت رتبته في التنظيم السلمي ، أن يقوم بجميع المهام المرتبطة بمنصب عمله بوعي و فاعلية مع مراعاة القانون و الاحكام التنظيمية و الانضباط و التعليمات السلمية ، و أن يبذل ما في وسعه من مقدرة مهنية منتجة و مبدعة . يدفعه الى ذلك الاهتمام المستمر بتحسين نوعية عمله و زيادة الانتاج و الانتاجية " .

كما أضافت المادة 29 من القانون نفسه أن " العامل مسؤول ، مهما كانت رتبته السلمية . عن التنفيذ السليم للمهام التي تسند اليه في اطار نشاط المؤسسة المستخدمة" . ثم تابعت المادتان 30 و 31 النص على أنه " بصرف النظر عن الاحكام المنصوص عليها في المادة 29 أعلاه، يكون العامل الذى يمارس سلطة سلمية مسؤولا عن التنفيذ السليم للمهام الواجب اتمامها من قبل أى عامل آخر موضوع تحت سلطته ، بناء على تعليماته أو حسب الطرق المتبعة في توزيع العمل ضمن جماعة العمال . . . لا يتحمل العامل المسؤول ، أثناء ممارسة سلطته السلمية ، المسؤولية الا في حدود أعماله و قراراته التي تتجاوز حدود المبادرات التي يتخذها و الاخطار التي يتعرض لها عادة من أجل ممارسة وظائفه " (2) .

بالاضافة الى مايعطيه المشرع للرؤساء الاداريين من حق تعيين و ترقية مرؤوسيهم و تأديبهم أو فصلهم بغير الطريق التأديبي ، فان التشريعات الجزائية تحمي و تفرض السلطة الرئاسية من ذلك مانصت عليه المادة 459 من قانون العقوبات الجزائرى على أنه " يعاقب بغرامة من 5 الى 20 دينار و يجوز أن يعاقب أيضا بالحبس لمدة 3 أيام على الاكثر كل من خالف المراسيم والقرارات المتخذة قانونا من السلطة الادارية اذا لم تكن الجرائم الواردة بها معاقبا عليها بنصوص خاصة . . . " (3) .

(1) القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية الصادر عام 1966 ، وقد سبقت الاشارة اليه. أنظر المواد 11 و مابعدها من القانون العام للوظيفة الصادر في فرنسا لسنة 19 أكتوبر 1946، د . اللوز 1953، ص 576 ومابعدها .

(2) القانون الاساسي العام للعامل م 30 و 31 ، وقد سبقت الاشارة اليه.

(3) قانون العقوبات الجزائرى الصادر بالامر ، رقم 66 ـ 156 المؤرخ في 8 يونيو 1966 المتضمن قانون العقوبات.

وخلاصة القول أن المشرع ولو أنه لم يقم بوضع تعريف متكامل لفكرة السلطة الرئاسية الا أنه أورد عددا من القواعد المتفرقة تجعل من توجيهات وطاعة الرؤساء الاداريين واجبا والتزاما وظيفيا لمرؤوسيهم ، ثم قرر حماية هؤلاء المرؤوسين من آثارها على مسؤوليتهم الادارية والمدنية والجنائية (1) .

ثانيا : تعريف السلطة الرئاسية في القضاء

من المسلم به أن أعمال وتصرفات الادارة في الدولة الحديثة تخضع الى الرقابة القضائية . وسواء كنا بصدد نظام يأخذ بازدواجية القضاء أو بوحدته فان القضاء عامة والقضاء الادارى على وجه الخصوص قد تعرض الى فكرة السلطة الرئاسية في مناسبات عديدة ومن خلال رقابته على كيفية ممارسة امتيازات وصلاحيات هذه الفكرة "على العاملين العامين المرؤوسين وعلى أعمالهم ومدى شرعية أوعدم شرعية سلطات وأعمال الرؤساء الاداريين في مواجهة العاملين العامين المرؤوسين" (2) . حتى يوفر بذلك الضمانات والحماية اللازمة والكافية للعمال والموظفين العامين في مواجهة تصرفات وممارسات رؤسائهم غير المشروعة . كما أيضا تعرض للعلاقة بين التزام الطاعة والخضوع لاوامر وتوجيهات الرؤساء الاداريين . ومسؤولية العاملين والموظفين الادارية منها والمدنية والجنائية (3) .

---

(1) أنظر في ذلك المادة 129 من القانون المدني الجزائرى الصادر بالامر 75 . 58 في 26/ 09/ 75 . والمادتين 138 و 140 من قانون العقوبات سالف الذكر. أنظر د . القطب . محمد طبلية : الخدمة المدنية في القانون السوداني والمقارن مجلة العلوم الادارية للشعبة المصرية ديسمبر 1969 ص : 14 في شرحه لمعنى طاعة الأوامر "على الموظف أن ينفذ القوانين واللوائح والاوامر والتعليمات السارية عليه وعليه كذلك أن ينفذ الاوامر القانونية الصادرة اليه من رؤسائه . فاذا رفضها أو تراخى في تنفيذها أو قصر في أدائها كان مرتكبا لذنب اداري" . وقد لاحظ أن واجب الطاعة يختلف باختلاف طبيعة العمل فهو بالنسبة للمدنيين غيره بالنسبة للعسكريين ذلك أن للحياة العسكرية طبيعة خاصة . ولكلمات الطاعة وتنفيذ الاوامر معنى خاص أكثر تشديدا منه في الحياة" . أنظر أيضا . د . اسحاق ابراهيم منصور ، المرجع السابق فماهية أمر الرئيس هو شرحه للعناصر التي استخلصها من تعريف المادة 46 من القانون الجنائي العسكرى النورفيجي وهو كل تعبير يتضمن أداء عمل أو الامتناع عن عمل أو تحذيرا للتحوط من وقوع حدث ، يصدر من رئيس يختص باصداره الى مرؤوس يختص بتنفيذه ، تربطهما علاقة وظيفية عامة . ص : 11 .

(2) د . عمار عوابدى : رسالته سالفة الذكر ، ص : 210 .

(3) راجع بهذا الصدد طعون الموظفين ، د . سليمان محمد الطماوى القضاء الادارى ، الكتاب الاول ، قضاء الالغاء ، دار الفكر العربي القاهرة 1967 ص : 591 وما بعدها . وكذلك أثر أوامر الرئيس على خطأ الموظف ، القضاء الادارى ، الكتاب الثاني لنفس المؤلف ، دار الفكر العربي القاهرة 1968 ص : 128 (خاص بقضاء التعويض وطرق الطعن في الاحكام) .

و أحكام القضاء في هذا المجال كثيرة خاصة في فرنسا و مصر ، من ذلك قضت محكمة القضاء الاداري المصرية بأنه " ليس من الجائز في النظم العسكرية لامتناع عن تنفيذ الاوامر متى كانت صادرة ممن يملكها ، و انما يتظلم منها بالطريقة التي رسمها القانون " (1) .

و من ذلك أيضا مايقرره القضاء الفرنسي بأنه " ليس للمرؤوس أن يطعن في قرار يصدره الرئيس متضمنا تعديل أو الغاء قرار سابق للمرؤوس لان السلطة الرئاسية تخول الرئيس هذا الحق المطلق " (2) .

أما فيما يتعلق بالوظيفة المدنية فان القضاء الاداري المصري يقرر باضطراد أن واجب طاعة المرؤوس للرئيس لا يمنع الاول من ابداء رأيه في حدود المصلحة العامة فاذا أستقر رأى الرئيس على شيء وجب تنفيذه (3) .

ان هذا الموقف القضائي يبرره واجب احترام الرؤساء لحسن سير المرافق العامة بانتظام و اضطراد ، و القول بغير ذلك يؤدى الى تفشي الفوضى ، واصابة الجهاز الاداري بالاضطراب و الشلل . غير أنه اذا كان عدم مشروعية الامر ظاهرا كأن يأمر الرئيس مرؤوسه بارتكاب جريمة قتل ، فالاصل أنه " لاطاعة لمخلوق في معصية الخالق " (4) .

و يلاحظ أن قضاء مجلس الدولة الفرنسي الحديث يرفض أن يجعل طاعة المرؤوس لرئيسه طاعة عمياء ، و يسمح للمرؤوس ، بل يحتم عليه أن يرفض الطاعة في بعض الحالات " Le devoir de désobéir á l 'ordre manifestement illégal "

---

(1) حكمها الصادر بتاريخ 10/ 01/ 1965 س: 9 ، ص: 224 (مشار اليه بمقال . د . القطب محمد طبلية الذى تقدم ذكره ص 14 .

(2) د . سليمان محمد الطماوى: القضاء الاداري ، الكتاب الاول ، المرجع السابق ص: 593 حيث أشار اليها حكم مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 09/ 11/ 1917 في قضية " T I N A N " مجموعة سيرى 1920 القسم الثالث ، حيث رفض المجلس قبول الطعن المقدم من أحد الضباط في قرار و زير الحربية الذى عدل قرارا أصدره الضابط .

(3) المحكمة الادارية العليا بمصر ، في 11/ 06/ 1963 ، س 8 ، ص: 1150 .

(4) د . القطب محمد الطبلية ، مقاله السابق ، ص: 14 و 15 .

(5) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 10/ 11/ 1944 ، في قضية " Langneux " " note chavanon II , 1945 P ÍC.J " .

وقد جاء في أحد أحكام محكمة النقض المصرية " من المقرر أن طاعة الرئيس لا تمتد بأي حال من الاحوال الى ارتكاب الجرائم وانه ليس على مرؤوس أن يطيع الامر الصادر له من رئيسه بارتكاب فعل يعلم هو أن القانون يعاقب عليه " (1) .

وعموما فان القضاء اذا وجد المخالفة جسمية ، ووجد عدم المشروعية ظاهر فقد حكم بمسؤولية الموظف الشخصية رغم أنه تصرف بناءا على أمر الرئيس (2) . أما اذا كانت المخالفة يسيرة ولا يملك الموظف عادة الا أن ينفذ الامر الصادر اليه فلا مسؤولية على الموظف ولو كان الخطأ شخصيا (3) . أما بالنسبة للجنود فالغالب أن يعفيهم القضاء من المسؤولية اذا أقتصروا على تنفيذ أمر الرئيس (4) .

ان جهود القضاء في هذا الشأن لا تقتصر على الحالات التي يخل فيها المرؤوس بواجباته والتزاماته الوظيفية ، أو تجاوزه حدود الامر الصادر اليه فينفذه على وجه غير المقصود . وانما تناول حالات كثيرة في شتى أحكامه تندرج تحت نظرية انحراف الرؤساء الاداريين في استعمال سلطاتهم ، والاساءة في استعمالها ضد مرؤوسيهم لتحقيق غايات ومنافع شخصية بعيدة عن المصلحة العامة التي منحت لهم هذه السلطات من أجلها لا غير . لذلك لم يتقيد مجلس الدولة الفرنسي بقاعدة نظرية ، ولكنه يفحص كل حالة على حدة ، ويقدر درجة جسامة الخطأ المنسوب الى الموظف المرؤوس ، " ومبلغ عدم مشروعية الامر الصادر اليه ويستمد من هذا كله ظروفا تخفف مسؤولية الموظف أو تجنبها نهائيا " (5) .

---

(1) — محكمة النقض المصرية بتاريخ 29/ 05/ 1961 ، مجموعة القواعد القانونية ج 1 رقم 1028 ص : 435 .

(2) أنظر حكم محكمة التنازع الفرنسية بتاريخ 17 /11/ 1910 ، في قضية Angers مجموعة دالوز 1873 القسم الثاني ص : 288 .

(3) راجع تعليق هوريو على بعض الاحكام الصادرة سنة 1910 ، مجموعة سيرى 1910 ص : 129 .

(4) حكم محكمة ليل بتاريخ 1909 في قضية " Desreumeaux "

(5) د . محمد سليمان الطماوى : القضاء الادارى الكتاب الثاني ، المرجع السابق ، ص : 130 و 131 .

استنادا الى هذه الاحكام وغيرها يمكن لنا أن نحدد موقف القضاء من فكرة السلطة الرئاسية في العناصر التالية :

1 — وجوب طاعة المرؤوس للاوامر الصادرة اليه و تنفيذها على الوجه المقصود .

2 — من حق المرؤوس بل و من واجبه عدم طاعة الاوامر غير المشروعة في بعض الحالات .

3 — تقدير درجة جسامة خطأ المرؤوس. فالسلطة الرئاسية في نظر القضاء هي : " طاعة المرؤوس للاوامر الصادرة اليه من رئيسه و تنفيذها على الوجه المقصود شريطة عدم مخالفتها مخالفة جسيمة للقانون " . و قد قيل " يبدأ واجب عدم الطاعة من نقطة انتهاء واجب الطاعة بحيث لا يكون هناك فاصل بينهما يسمح بخلق تلك المنطقة المتوسطة لاختيار المرؤوس" (1) .

الفرع الثالث : تعريف السلطة الرئاسية لدى كتاب الادارة و فقهاء القانون الادارى

نبدأ الكلام في نقطة أولى من هذا الفرع عن مفهوم السلطة الرئاسية عند كتاب الادارة و في النقطة الثانية نبحث مفهوم هذه الفكرة لدى فقهاء القانون الادارى و نخصص النقطة الثالثة لابداء رأينا في تعريف السلطة الرئاسية .

أولا : تعريف السلطة الرئاسية عند كتاب الادارة .

لم يتناول كتاب الادارة ببحث و تحليل فكرة السلطة الرئاسية كموضوع مستقل بذاته ، و انما تعرضوا لها في مناسبات متفرقة ، عند تطرقهم للموضوعات التي يدرسها علم الادارة و التي تجذب اهتماماتهم أكثر من هذا الموضوع . لذلك ينطلق علماء الادارة في تناولهم لموضوع السلطة الرئاسية ، من بحثهم لعملية التنظيم في الجهاز الادارى ، و طريقة تحديد و توزيع نوع السلطة في الهيكل التنظيمي أو الجهاز الادارى للمنظمة أو المؤسسة ، و هي مسألة تؤدى الى معالجة موضوع علاقات السلطة داخل الجهاز التنفيذى أو بينه و بين أركان الادارة (2) . ثم يتطرقون فيما بعد ، الى موضوعات أخرى يدور معظمها حول

---

(1) د . اسحاق ابراهيم منصور : المرجع السابق ، ص : 260 .

(2) هارولد كونتز و زميله: المرجع السابق ، ص : 201 و مابعدها ، راجع عنده علاقات السلطة بين الجهاز التنفيذى و أركان الادارة ، وظيفة الاركان هي المعرفة و التفكير و التدبير و التخطيط و تقديم الاقتراحات لذلك قيل أن موظفي الاركان هم " سلطة الافكار " و أن الموظفين التنفيذيين هم " سلطة اعطاء الاوامر " و يرى البعض أن النظر بدأ يتجه الى وظيفة الاركان كقسم من الوظائف الادارية و يكون ذلك أكثر وضوحا في العمليات التي يعهد بها فعليا الى الجهاز التنفيذى و جهاز الاركان في المنشآت الصناعية أو العسكرية أو الحكومية أو غيرها . ص : 208 و مابعدها .

" السلطة "كطريقة تفويضها ، أولا مركزيتها ، و السلطة و المسؤولية و موضـــوع وحدة القيادة و الرئاسة الادارية ... الخ .

ان السلطة لاتعني في النهاية سوى وجود رئيس و مرؤوس مرتبين في تسلسل و مرتبطين " بخط السلطة " يمتد أو يمر من قمة المؤسسة الى كل وظيفة فيهـا . لهذا فانهم يؤكدون أنه لايمكن لادارة أى مؤسسة أن تقوم بوظيفتها و تحقق أهدافها مالم يكن هناك تنسيق كامل في توزيع السلطة مابين مختلف مستويات اداراتها ، وأن علاقات السلطة بين المديرين من جهة و بين المديرين المرؤوسين من جهة أخرى تصبح أساسية لكل تنظيم فعال . و ينتهون الى تعريف السلطـة الرئاسية ، من خلال تعريفهم لفكرة السلطة ، باعتبارها "حق الرؤساء في الحصول على موافقة المرؤوس على قراراتهم . هي أساس المسؤولية و عنصر القوة في التنظيم". أوهي " قوة قانونية أو شرعية لاصدار الاوامر و القيام بالتنفيذ " . ولما كان مـن واجب المديرين و المسيرين للمؤسسات أن يعملوا عن طريق الاخرين لانجـاز الاعمال ، فانهم يرون أن نظرية الادارة تدخل حكما في علاقة الرئيس بالمرؤوس ، و هي بذلك تقوم على مفهوم السلطة ، اذ لابد أن يمنح المسؤولون على كافـة الدرجات و المستويات بادارة المؤسسة أو المشروع السلطة الكافية لاجبار الاخرين على الامتثال سواء كان ذلك عن طريق الاقتناع ، أم الضغط ، أم العقوبات المادية أو الاجتماعية أو أى وسيلـة أخـرى (1)".

و السلطة عند البعض الاخر هي " الصفة المميزة لامر يصدر من شخص مختص به ، وتجعل له ميزة الالزام " (2) . أو تتمثل في " الحق المخول لاتخاذ القرارات و لاعطاء الاوامر ، و التصرف . فالسلطة محددة و نهائية و مطلقة في حـــدود العمل المفوض" (3) أو هي " الحق في اعطاء أوامر و فرض الطاعة " (4) .

و قد لاحظنا فيما سبق أن تعبير السلطة له عند كتاب الادارة معنيـا ن . المعنى الاول يتمثل في Autorité و هو حق اصدار الاوامر و القرارات. و المعنى الثاني يتمثل في Pouvoir ومعناها القوة لاصدار الاوامـــر و القرارات و القدرة على تنفيذها . وهكذا فان السلطة في المفهوم الاول ترتكز على السلطة بمعناها الثاني Pouvoir ، فهي بذلك امتدادا لها مظهرا معبرا عنها من خلال القرارات التي تصدرها . فعلاقة السلطة La relation d'autorité

---

(1) هارولد كونتز وزميله: المرجع السابق، ص: 83 ومابعدها .وهذا بمناسبـة تناولة لفكرة السلطة و المسـؤوليـة .
(2) محمد عبد الرحيم عنبر المحامي : المرجع السابق ، ص : 77 .
(3) جلوفر: أورده محمد عبد الرحيم عنبر المحامي ، المرجع السابق ، ص: 77 .
(4) فايول : أورده كذلك محمد عبد الرحيم عنبر المحامي ، المرجع السابـق ص : 77 .

" السلطة " كطريقة تفويضها ، أولا مركزيتها ، و السلطة و المسؤولية و موضوع وحدة القيادة و الرئاسة الادارية . . . الخ .

ان السلطة لاتعني في النهاية سوى وجود رئيس و مرؤوس مرتبين في تسلسل و مرتبطين " بخط السلطة " يمتد أو يمر من قمة المؤسسة الى كل وظيفة فيها . لهذا فانهم يؤكدون أنه لايمكن لادارة أى مؤسسة أن تقوم بوظيفتها و تحقق أهدافها مالم يكن هناك تنسيق كامل في توزيع السلطة مابين مختلف مستويات اداراتها ، وأن علاقات السلطة بين المديرين من جهة و بين المديرين المرؤوسين من جهة أخرى تصبح أساسية لكل تنظيم فعال .و ينتهون الى تعريف السلطة الرئاسية ، من خلال تعريفهم لفكرة السلطة ، باعتبارها " حق الرؤساء في الحصول على موافقة المرؤوس على قراراتهم . هي أساس المسؤولية و عنصر القوة في التنظيم " . أوهي " قوة قانونية أو شرعية لاصدار الاوامر و القيام بالتنفيذ " . ولما كان من واجب المديرين و المسيرين للمؤسسات أن يحملوا عن طريق الاخرين لانجاز الاعمال ، فانهم يرون أن نظرية الادارة تدخل حكما في علاقة الرئيس بالمرؤوس ، و هي بذلك تقوم على مفهوم السلطة ، اذ لابد أن يمنح المسؤولون على كافة الدرجات و المستويات بادارة المؤسسة أو المشروع السلطة الكافية لاجبار الاخرين على الامتثال سواء كان ذلك عن طريق الاقتناع ، أم الضغط ، أم العقوبات المادية أو الاجتماعية أو أى وسيلة أخرى (1) .

و السلطة عند البعض الاخر هي " الصفة المميزة لامر يصدر من شخص مختص به ، وتجعل له ميزة الالزام " (2) . أو تتمثل في " الحق المخول لاتخاذ القرارات و لاعطاء الاوامر ، و التصرف . فالسلطة محددة و نهائية و مطلقة في حدود العمل المفوض " (3) أو هي " الحق في اعطاء أوامر و فرض الطاعة " (4) .

و قد لاحظنا فيما سبق أن تعبير السلطة له عند كتاب الادارة معنيان . المعنى الاول يتمثل في Autorité و هو حق اصدار الاوامر و القرارات . و المعنى الثاني يتمثل في Pouvoir ومعناها القوة لاصدار الاوامر و القرارات و القدرة على تنفيذها . وهكذا فان السلطة في المفهوم الاول ترتكز على السلطة بمعناها الثاني Pouvoir ، فهي بذلك امتداد لها مظهرا معبرا عنها من خلال القرارات التي تصدرها . فعلاقة السلطة La relation d'autorité

(1) هارولد كونتز وزميله: المرجع السابق، ص: 83 ومابعدها .وهذا بمناسبة تناوله لفكرة السلطة و المسؤولية .
(2) محمد عبد الرحيم عنبر المحامي : المرجع السابق ، ص : 77 .
(3) جلوفر: أورده محمد عبد الرحيم عنبر المحامي ، المرجع السابق ، ص: 77 .
(4) فايول : أورده كذلك محمد عبد الرحيم عنبر المحامي ، المرجع السابق ص : 77 .

بهذا المعنى ترتكز بصورة عامة على ميزات شكلية تسمح للرئيس الاعلى عند الاختلاف أن يملي تصرفات مرؤوسيه ، و تبين في نفس الوقت أن في الهيئة أو المؤسسة الادارية قواعد اجتماعية تحكم سلوك العاملين ، تعرض هذه التصرفات لمعارضة كل عامل في وسعه تجنبها ، لهذا يرون أن علاقة السلطة La retation d'autorité لا تتبع بالضرورة خطوط السلطة الرئاسية Le pouvoir hierarchique (1) .

و من هنا نستطيع أن نلمس التحول الذى طرأ على نظرة كتاب الادارة للعلاقات الانسانية داخل المنظمات ، تحت تأثير الدراسات الاجتماعيةوالسلوكية الحديثة ، فبعد أن كان اهتمامهم في ظل المدرسة التقليدية المحافظة منصبا على تنظيم الافراد و الادوات و الالات و اعتبارهم القوى البشرية كسلعة تتحكم فيها الادارة عن طريق الاوامر و التعليمات ووسائل الالزام الضرورية ، أصبحوا اليوم يرفضون معاملة البشر على هذا الاساس المادى التنظيمي البحت، واعترفوا بحاجات الفرد الاجتماعية و النفسية ، آخذين بعين الاعتبار الاحاسيس والمشاعر التي تنمو داخل الجماعة . والهدف من هذا الاهتمام المتزايد بالعلاقات الانسانية داخل الادارة ، و الذى يدور أساسا حول مفهوم السلطة وعلاقة الرؤساء بالمرؤوسين ، أي أن الادارة و العاملين المنفذين ، هو الوصول بهؤلاء العاملين ـ عن طريق اشباع هذه الحاجات لديهم ـ الى أفضل انتاج في ظل أفضل حالات التكيف و الرضاء الاجتماعي و النفسي و المادى (2) .
و بالاضافة الى ماتقدم يمكننا الاشارة الى مفهومهم لفكرة الرئاسة الادارية (السلطة الرئاسية) وذلك بمناسبة مقارنتهم لها بفكرة القيادة الادارية(3) .

---

(1) شارل ديباش المرجع السابق :ص : 91 ، وقد لاحظ في مجال حديثه عن علاقة السلطة ، أنه اذا كان عادة أن تتجه هذه العلاقة من الرئيس الى المرؤوس، فانها كذلك تعتبر نسبية ، فشخص ما يمكنه أن يتقبل في زمن ما سلطة موظف ما أو لايعترف بها في زمن آخر .

"C'est pourquoi la relation d'autorité ne suit pas forcement les lignes du pouvoir hiérarchique ...le plus souvent cette relation joue de superieur à inferieur. Ainsi entendu la relation d'autorité est éminemment relative . Telle personne peut accepter à tel moment l'autorité de tel sent et ne pas la reconaitre à tel autre moment " .

2ـ د .عبد الكريم درويش د .ليلى تكلا : الادارة العامة ، مكتبة الانجلو المصرية 1974 ص : 99 و مابعدها .

(3) د .خليل أحمد خليل : الحرب والقيادة ، المرجع السابق ص : 7 (الهامش) حيث لاحظ أنه " لايجوز في الخلط بين مفهوم Meadship الذى يعني الرئاسة و الرئيس المعترف به رسميا في نظام و مفهوم Leadership الذى=

" . . . فالرئاسة هنا معناها ممارسة القوة الممنوحة للشخص من المدرج (التدرج) الرسمي . و هي تعمل عادة في مواقف روتينية . كما أنها مستمرة و منتظمة ، وهي تكفي عادة للحصول على آراء مناسبة لان المشتركين في آداء هذا العمل يتوقعون مثل هذا السلوك و يقبلونه . و لا يهتم غالبية العمال بتحدى مثل هذه الاوامر . وعلى النقيض من ذلك تهتم القيادة الادارية بالمرافق غير الروتينية و هي تظهر بالضرورة عندما يبدو اصرار المشاركين على تحدى الاوامر الرسمية . وبما بلغت الحاجة الى القيادة أشدها عندما تنشأ مشاكل الروح المعنوية و التحول" . و قد قيل أيضا بأنها " هي التي تحصل على قيادتها عن طريق التعيين ، و تستمد قوتها من الهيئة المعينة لها . و من أمثلتها بعض رؤساء الادارة و المصالح . وقد تكون هذه الرئاسة دافعة أى ذات فلسفة و سياسة . وبرنامج واضح ، كما قد تكون سلبية أى تقوم بالعمليات الادارية الروتنية فقط" . ومما قالوه كذلك" ... أما الرئاسة فتستمد من سلطة خارج الجماعة و يقبل الاعضاء سلطاتها خوفا من العقاب و الرئيس مفروض على الجماعة ، و يهمه صونا لمركزه ـ الابقاء على ما بين أجزاء الجماعة من تباعد" . و انتهوا الى أن " القيادة بمضمونها السابق و وفق مفهومها تختلف عن الرئاسة الادارية أختلافا جوهريا قوامه اختفاء العناصر المكونة للقيادة في حالة الرئاسة الادارية ، ذ أعتماد الاخيرة في ممارستها لوظائفها على ما في يدها من سلطة تستند اليها بالدرجة الاولى في مهام و ظائف التنظيم و غالبا ما تكون ممارسة السلطة و فق سلطة الجزاء . فكأن الرئاسة الادارية تعني في الحقيقة أسلوب سلطة الجزاء" (1) .

و يستخلص من كل ما سبق أن محاولات تعريف السلطة الرئاسية من طرف كتاب الادارة جاءت بعناصر مهمة يمكنها أن تسهم في تحديد مفهوم هذه الفكرة ، التي أضفى عليها تفرق عناصرها و تشتيتها عبر مختلف موضوعات الادارة

= يعني القيادة و القائد المعترف به من جماعته " . " فلامناص لنا من التنويه بأن علم اجتماع القيادة يقارب . . . مسألة السلطة " ص : 09 . " فيحق لنا أن نأمل بفصل و هي بين مسألتي السلطة و القيادة ، حتى تتمكن من تشخيص مسألة القيادة بوصفها احدى الوقائع المميزة و المحددة لمنظومة السلطة

(1) رجعنا في هذه التعاريف الى رسالة د . عوابدى عمار ، السابق ذكرها ص : 234 و مابعدها .

راجع نقده لهذه التعاريف ، خاصة قوله" وهذا أمر طبيعي و منطقي من جانب علماء و كتاب الادارة العامة الذين يجهلون بحكم منطق التخصص العلمي الجوانب و العناصر القانونية لفكرة السلطة الرئاسية . ص : 215 من الرسالة المذكورة سابقا .

كثيرا من الغموض وعدم الدقة و التحديد المعروفين في دراسة موضوعات القانون الاداري . و يعود ذلك في نظرنا الى اختلاف مدلولات الكثير من المصطلحات في علم الادارة و الادارة العامة عنها في القانون الاداري (1). ثم تحاشي فقهاء الادارة مواجهة هذا الموضوع و تحليله و تحديده بالمنطق القانوني ، و ذلك تحت تأثير المذاهب الاجتماعية السلوكية الحديثة ، التي أصبحت تنظر الى علاقة السلطة نظرة اجتماعية انسانية . وهدفها الحصول على المشاعر و الاستجابات الراضية بدل المشاعر و الاستجابات الساخطة(2) .

ثانيا : تعريف السلطة الرئاسية عند فقهاء القانون الاداري

رأينا أن علماء الادارة لم يتمكنوا من وضع تعريف كامل و شامل لفكرة السلطة الرئاسية ، وذلك بسبب عدم تناولهم لها كموضوع مستقل بذاته ، و انما عالجوها بصورة عابرة و متفرقة و بمناسبة بحثهم لموضوعي " السلطة " و" القيادة الادارية" (3) و مايتصل بهما من موضوعات أخرى يولونها في أبحاثهم اهتماما أكثر من غيرها .

أما فقهاء القانون عامة (4) ، و القانون الاداري بشكل خاص قد أعطوا هذا الموضوع أهمية خاصة ، فبدت محاولاتهم أكثر موضوعية و دقة قانونية عن محاولات غيرهم في هذا المجال ، انطلاقا من دراستهم لموضوعات التنظيم الاداري المركزي و النظام الاداري اللامركزي ، وما يترتب عنهما من وحدة أو تعدد الاشخاص القانونية المعنوية العامة ، ووجوب الرقابة الادارية الداخلية التي يمارسها الرئيس الاداري على مرؤوسيه و ماتفرضه الالتزامات الوظيفية من واجب احترام وطاعة هؤلاء المرؤوسين لرؤسائهم الاداريين خلال ارتباطهم بالوظيفة العامة . فأستطاع هؤلاء الفقهاء بمنطقهم القانوني أن يستخلصوا العديد من المبادئ والقواعد والضوابط

---

(1) راجع في هذا المعنى د .عبد الفتاح حسن ،المرجع السابق ،ص: 177 .

(2) ارنيس ليكرت : القيادة الحديثة في المؤسسات الجماهيرية ، ترجمة: عمر القباني ، المكتبة الصناعية ، دار الكونك بمصر (طبع الاصل عام 1961)ص: 20 و مما ذكره " أن الناس أقل رغبة في قبول الضغط و الاشراف المباشر مما كانوا في السنوات العشرة و العشرين الماضية ، و الاتجاه في أمريكا عامة ، في مدارسنا و في بيوتنا و في أوساطنا يتجه الى اعطاء الفرد أكبر قدرا من الحرية و الاصالة ، فالاوامر في المدارس والبيوت أقل ، والشباب يشتركون في وضع القرارات التي تتصل بشؤونهم " ص: 19 .

(3) أنظر مفهوم " القيادة" من وجهة نظر علم الاجتماع ، د .خليل أحمد خليل ، المرجع السابق،ص: 3 ومابعدها ، عندما يكون القائد شيمة لاقة أو روحانية ، دينية أو طائفية ، أو طبقية أو حربية أو عسكرية ، وقد تكون أممية أو قارية أو عالمية ، فهي تعبير عن تكتل اجتماعي تاريخي عن كتلة منقادة وراء قيادة أو قائد .

(4) أنظر على سبيل المثال "حالة تنفيذ أمر صادر من الرئيس " د .عبد الرزاق أحمد السنهوري ، الوسيط في شرح القانون المدني ، دار احياء الذات العربية ، ببروت ، 1973 ، ص: 894 و ما بعدها .

التي أسهمت في تحديد مضمون و مفهوم فكرة السلطة الرئاسية . سوف نتعرض في البداية الى منطلقاتهم لتحديد فكرة السلطة الرئاسية ثم تعريفهــــم لها [illegible] .

أ ـ منطلقاتهم لتحديد فكـرة السلطة الرئاسيــة : لقد ذكرنا من قبل أن الجهاز الادارى في الدولة المعاصرة يخضع في تكوينه الى مبدأ التدرج الادارى الهرمي أو السلم الادارى الذى من مقتضياته انتظام و تدرج المصالح و الهيئات والموظفين فيه على شكل هرم مرتبطين فيما بينهم بعلاقة التدرج ." و تقوم هذه العلاقـة على قاعدة التبعية من ناحية بحيث تكون الهيئة الادنى تابعة للهيئة التي تعلوها صعودا الى قمة الهرم ، وعلى قاعدة السلطة الرئاسية من ناحية أخرى ، بحـيث تكون الهيئة الاعلى بمثابة الرئيس الادارى للهيئة التي تدنوها نزولا الى قاعدة الهــــرم .

و تأسيسا على ذلك فلايكون الموظف في الجهاز الادارى خاضعا للقانون وحده ، ولكنه يخضع كذلك لكل مايصدره اليه رؤساؤه من أوامر و تعليمات ملزمـة لا يستطيع أن يخالفها و الا تعرض للمسؤولية الادارية . وعرض أعماله للسحب و الالغاء و التعديل من جانب الرؤساء" (1) .

و يذهب غالبية فقهاء القانون الادارى الى اعتبار السلطة الرئاسية أحـــد المقومات الاساسية للمركزية الادارية و يصفونها بالاطلاق و الشمول " لانها تتناول الموظف المرؤوس في شخصه و أعماله ، فيمكن بمقتضاها أن يقوم الرئيس الادارى بارشاد و توجيه مرؤوسيه في أرائهم لاعمالهم و له كذلك الحق في التعقيــــب على هذه الاعمال بعد أدائها اذ يعاد النظر فيها ليتأكد من سلامتها من جميع النواحي ، فاذا أتضح له خطأ فيها استطاع ـ سحب التصرف أو الغائه أو تعديله ، أو الابقاء على التصرف مع تعديل آثاره كلها أو بعضها و يحـدث أحيانا أن يحل الرئيس مكان المرؤوس و يقوم بنفسه بالعمل مباشرة أى أن التصرف يصدر عنه ابتداء" (2) دون أن يكون للمـرؤوس حـق الطعن علـــــى

---

(1) د .طعيمة الجرف : القانون الادارى ، المرجع السابق ، ص: 95 .

(2) د .كامل ليلة : الرقابة على الاعمال الادارية . دراسة مقارنة . دار النهضة العربية للطباعة و النشر بمصر ، 1970 ص: 134 . وكذلك عثمـان خليل عثمان : القانون الادارى ، الكتاب الاول عن الادارة و تنظيمها ، الطبعة الثانية ، 1950 ، ص: 99 و 100 ، ثم د . فؤاد مهنا : القانون الادارى العربي ، المجلد الاول ، طبعة 1963 ، 1964 ، ص: 476 و 477 .

تصرفاته قضـاء و لو جاوز عمله حدود أختصاصه (1) .

وكنا قد بينا من قبل أهمية السلطة الرئاسية باعتبارها مقوم أساسي وحتمي لكل نظام أو تنظيم اداري مهما كانت طبيعته سواء كان نظاما اداريا مركزيـا أم لامركزيا ، يتعلق بمؤسسة عامة ادارية أم اقتصادية بمعنى أنه يوجد داخـل الاشخاص القانونية العامة اللامركزية تدرج و تبعية ادارية تسمح للاعضاء الشاغلين للدرجات العليا داخل هذه الهيئات أو المؤسسات اللامركزيـة بحق الاشراف و الرقابة الرئاسية على أعضاء الشاغلين للدرجات الدنيا فيهـا و بالمقابل فان جل الفقهاء يؤكدون عدم خضوع الاشخاص الادارية اللامركزيـة للهيئات الادارية المركزية العليا خضوعا ورئاسيا على الصورة التي يخضع فيها المرؤوس الى رئيسه الاداري (2) . غير أن البعض يعارض القول بممارسـة السلطة الرئاسية على الاشخاص المرؤوسين ، باعتبار أن ذلك كـان مـرتبطـا بسلطة الحكام الاستبدادية قديما ، حيث خضع العمال والموظفون العامون الى تبعية شديدة واسعة و خطيرة لرؤسائهم الاداريين ، اذ كان يترك مستقبـل و مصير المرؤوس بين يدي رئيسه ، الذي يمارس سلطات تقديرية واسعة أو مطلقة على شخص و نشاط مرؤوسه . أما في عصرنا الحاضر فان هذه السلطات لا تمارس على المرؤوس الا بسبب الوظيفة أو بمناسبتها ، فالتعيين و الترقية و التأديـب و النقـل و غيرها لا تمارس على المرؤوس الا في اطار متطلبات الوظيفة وممارسـة النشاط ، مثل توفر الشروط المؤهلة لتقلدها و القدرة على ممارستها طبقا لما يضمن حسن سير المرفق بانتظام و اضطراد . . . وليس المقصود من ذلك شخص الموظف في حد ذاته (3) . و هذا الرأي يتفق مع النظرة الوظيفية الحديثـة التي تعتبر أن الموظف في الجهاز الاداري رئيسا كان أم مرؤوسا يستمد صلاحاته و اختصاصاته من الوظيفة التي يشغلها و يمارسها طبقا للقانون و في حـدوده .

---

(1) الاستاذ عبد المجيد فياض : مقاله السابق الاشارة اليه ، ص : 940 . و يلاحظ أنه لا يجوز للرئيس ابطال التصرف الصادر عن مرؤوسيه أو تعديلـه الا في حدود المواعيد المقررة قانونا . كما أن سلطة الرئيس تسري على كافـة الاعمال الادارية العامة . د . طعيمة الجرف رقابة القضاء لاعمال الادارة العامة مكتبة القاهـرة الحديثـة 1970 ، ص : 68 .

(2) د . كامل ليلة : الرقابة على أعمال الادارة ، المرجع السابق ، ص : 134 كذلك . د . طعيمة الجرف : رقابة القضاء لاعمال الادارة العامة ، مرجع سابق 1970 ، ص : 68 .

(3) ويبدو أن السيد : بيار دي مالطا : pierre di Malta هو أيضا من هذا الرأي حيث نجده يتناول السلطة الرئاسية في القسم الثاني من رسالتـه المشار اليها سابقا و تأثيرها على ممارسة الوظيفة الادارية و مسار خدمة الموظف في نفس الوقت . [illegible] ثم مظاهر هذه السلطة المتعلقة بممارسـة الوظيفة الادارية فقط . أنظر . ص : 77 و ما بعدهـا .

لذلك يؤكد الفقه أن السلطة الرئاسية ليست حقا شخصيا و لامطلقا لصاحبها و لكنها مجرد اختصاص يباشره الرئيس على مرؤوسيه وفقا للقوانين واللوائح"(1) .

ب - تعريفهم للسلطة الرئاسية : و يمكن أن نميز في هذا الشأن بين نوعين من التعريفات التي أوردها فقهاء القانون الاداري للسلطة الرئاسية . النوع الاول تعاريف مختصرة تركز على بعض العناصر و النواحي المحددة فيها دون غيرها ، بينما اتسم النوع الثاني بالسعة و الشمول ، وهذه في الغالب تعاريف حديثة حاول أصحابها بقدر الامكان أن يلموا بأهم الاركان و الجوانب التي يمكن أن تتسم في تحديد مفهوم فكرة السلطة الرئاسية و فيما يلي نورد بعض النماذج لاهم هذه التعاريف :

أن السلطة الرئاسية كما يعرفها بعض الفقهاء و في مقدمتهم W a l i n e هي " سلطة اعطاء الاوامر و الغاء أو تعديل أعمال المرؤوسين ، و لو لابسط حجة " (2) . و يعرفها Prélot بريلو: هي " السلطة الكاملة و الشاملة التي يمارسها الرئيس على مرؤوسيه في كل مايتعلق بالمرفق العام " .

و هذان التعريفان يبرزان السلطة و بعض مظاهرها التي يصفونها بالشمول و الاطلاق دون أن يتطرقوا الى مضمونها و وظيفتها ، بالاضافة الى اغفالهم بعض العناصر المهمة مثل الجانب العضوى و القانوني والوظيفي و مسألة ضمانات و ضوابط الخضوع للسلطة الرئاسية .

لهذا حاولت بعض التعريفات الاخرى أن تتحاشى هذا النقص و القصور و من ذلك يقرر الدكتور طعيمة الجرف ، أنها " سلطة رئاسية تمارسها الوحدات الادارية العليا في السلم الاداري حتى نصل ، في النظام البرلماني — الى الوزير و هو مسؤول قضائيا و سياسيا أمام البرلمان عن أعمال وزارته ، و الى رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي — وهو ان لم يكن مسؤولا سياسيا أمام البرلمان بسبب فصل السلطات فانه مسؤول قضائيا عن أعمال الوظيفة التنفيذية . ويؤكد الفقه أن السلطة الرئاسية ليست حقا شخصيا و لامطلقا لصاحبه و لكنها مجرد اختصاص يباشرها الرئيس على مرؤوسيه وفقا للقوانين

---

(1) د . طعيمة الجرف القانون الاداري ، المرجع السابق ، ص : 105و106 .
1

(2)(أنظر في هذان التعريفان : رسالة " دى مالتا " السابق ذكرها ص : 1) حيث أشار اليهما كالاتي :
Waline (M): traité de droit administrative paris, sirey 6° ed P 342 .
Prélot (M): laurs de droit administrative, licence 2° Paris, cours de droit année I948 - I949 .

و اللوائح ، . . . أن هذه السلطة الرئاسية تتميز بكونها مطلقة ، بمعنى أنها تتناول المرؤوس في شخصه و في أعماله " (1) . ويقول الدكتور فؤاد مهنا " . . . ذلك لان وظيفة الرئاسة الادارية هي مباشرة الادارة الفعلية(التنفيذية) و تسيير حركة العمل في الجهاز الادارى . وأهم مايشمله ذلك اصدار الاوامر و النواهي و الرقابة المباشرة لتسيير و اتخاذ الاجراءات لممارسة العاملين عن أخطائهم و أعمالهم . و لايمكن أن تقوم الرئاسة الادارية بهذه الاعمال على الوجه المطلوب الا اذا توافرت لديها الخبرة و الدراية و الحزم و سرعة البت فيما يعرض من شؤون ادارية و تنفيذية . كما أن توفير الادارة العلمية السليمة بالنسبة لكل مشروع يتطلب قيام الرئاسة الادارية بتنظيم سير العمل في المشروع بطريقة تكفل تحقيق وفرة الانتاج بأقل تكاليف ممكنة وضمان خضوع العاملين لاوامر و تعليمات الرئاسة و مواظبتهم على العمل بانتظام واضطراد " (2) .

و رغم تعرض هذان التعريفان الى بعض الجوانب و العناصر المهمة في تعريف فكرة السلطة الرئاسية مثل الجانب العضوى و الموضوعي فيها وفكرة التدرج الادارى ، بالاضافة الى عنصر قانوني يحدد صلاحيات وامتيازات السلطة الرئاسية على أنها مجرد اختصاص و مكنة قانونية يمارسها الرؤساء الاداريون على مرؤوسيهم و ليست امتيازا أو حقا شخصيا لهؤلاء الرؤساء يمارسونه كما يشاؤون ، وهي اشارة الى الضوابط و الضمانات التي يجب أن تعمل في حدودها هذه السلطة .

و مع ذلك انتقد البعض هذه التعاريف و غيرها وآخذوا عليها اقتصارها و اغفالها بعض العناصر المهمة في تحديد مفهوم السلطة الرئاسية أو الاشارة اليها بما ليس فيه الكفاية ، مثل ذلك العنصر الزمني و الثاني لهذه الفكرة المتمثل في ضمان حسن سير الوظيفة الادارية بنظام و اضطراد من أجل تحقيق المصلحة العامة في مفهوم القانون الاداري و الوظيفة الادارية، وكذا خصائص وظيفة السلطة الرئاسية و أسسها ، وضوابط وضمانات الخضوع لهذه السلطة من قبل العاملين المرؤوسين .

---

(1) د . طعيمة الجرف: القانون الادارى ، المرجع السابق ، ص: 105 و 106 حيث أضاف " فهي تخول للرئيس الحق في تعيين مرؤوسيه و تخصيصهم لعمل معين ونقلهم و ترقيتهم و توقيع الجزاء التأديبي عليهم متى وقع منهم اخلال بواجباتهم في تسيير المرافق العامة التي يتبعونها ، غير أن هذه السلطات جميعا وان بوشر بعضها ... على مقتضى السلطات التقديرية للرؤساء الاداريين ، الا أنها — و هي ليست من الحقوق المطلقة لهؤلاء الرؤساء — لابد و أن تجرى على مقتضى القوانين و اللوائح ، وفقا لمقتضيات حسن سير العمل في المرافق العامة " . ص: 106 .

(2) د . محمد فؤاد مهنا: سلسة الاصلاح الادارى و تطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم و الادارة . الاسكندرية دار المعارف ، 1978 ص: 252 و 253 . (مشار اليه برسالة الدكتور عمار عوابدى ، المرجع السابق ص: 218 و 219 .

لذلك انتهى الدكتور عوابدى عمار الى القول " وبالرغم من اعتقادنا بـأن فكرة السلطة الرئاسية باعتبارها ظاهرة تنظيمية فنية وعلمية وقانونية وانسانية لايمكن تحديد مفهومها بواسطة تعريف جامد محدد ومحصور في سطور أو فقرات وانما يمكن تحديد مفهومها بواسطة حصر عناصرها وجوانبها وطبيعتها وخصائصها وأسسها ومظاهرها المختلفة . . . الا أننا نحاول وضع تعريف يجمع أكثر الحقائق والجوانب المكونة لهذه الفكرة . ففكرة السلطة الرئاسية هي الطاقة والقدرة التنظيمية الرسمية المتولدة والناجمة عن استعمال حق مكنة تحريك امتيازات وسلطات السلطة العامة ومنها حق استعمال قوة الامر والنهي من طرف السلطات الادارية الرئاسية المختصة وواجب الخضوع والطاعة من قبل العاملين العامين المرؤوسين طبقا لمبادئ وقواعد القانون واللوائح والقرارات الادارية ووفقا للمبادئ والاحكام العلمية والفنية والعملية اللازمة لمقتضيات ولوازم حسن سير الوظيفة الادارية بانتظام واضطراد من أجل تحقيق المصلحة العامة في مفهوم الوظيفة الادارية" (1) .

هكذا حاولت هذه التعاريف وغيرها جمع أكبر قدر من العناصر المكونة لفكرة السلطة الرئاسية ، تفاديا لكل نقص أو تقصير ، والحقيقة أن جهود فقهاء القانون الادارى في هذا السبيل جهود معتبرة تستحق التقدير ، نظرا لمحاولاتهم مجاراة التطورات والمستجدات التي تعرفها الادارة العامة الحديثة في عصرنا الحاضر سواء في أساليب وأنماط التسيير أو في علاقات الوظيفة العامة وتعدد مظاهر النشاط الحكومي واتساع مجالات السلطة العامة ، لذلك يبدو من الصعب ايجاد التعريف الذى يحدد مفهوم هذه الظاهرة المركبة ويجمع مقوماتها الاساسية في الواقع الموضوعي وفي ظل هذه المتغيرات والافكار الحديثة التي كان لها تأثير كبيرا على العديد من المفاهيم والنظريات التقليدية في مقدمتها فكرة السلطة الرئاسية .

ثالثا : رأينا في تعريف السلطة الرئاسية : لقد أصبح من المسلم به لدى الفكر القانوني المعاصر أن الدولة ليست حكامها ، ليست موظفيها ، ولا أجهزتها وانما هي التعبير القانوني عن الجماعة . وهؤلاء الحكام والموظفون ليسوا سوى أدوات التعبير عن ارادة الدولة ، " تعبر بهم عن ارادتها عندما يمارسون اختصاصاتهم وأعمالهم في حدود الارادة العامة للشعب والمنظمة

---

(1) د . عمار عوابدى : رسالته السابقة ، ص : 247 و 221 . أنظر عنده بقية التعاريف الفقهية الاخرى ونقده لها . ص : 216 ومابعدها . ثم شرحه للعناصر المستخرجة من التعريف الذى أقترحه للسلطة الرئاسية باعتبارها قدرة تنظيمية رسمية ، مشروعة ومجموعة أشخاص تعمل وتتصرف باسم كافة الدولة في المجال الادارى ، وهي سلطة مقيدة ومشروطة وليست مطلقة واستبدادية . ص : 249 ومابعدها .

و المحددة مقدما في صورة القوانين و اللوائح و التشريعات المختلفة المنظمة لنشاط الموظفين العموميين في ادارة الشؤون العامة في الدولة ، فالموظفون تابعون للدولة كشخص قانوني و يعملون تحت اشرافها و رقابتها " (1) .

و اتفاقا مع هذه المفاهيم و الافكار الحديثة لايمكننا تصور مضمون سلطة الرؤساء الاداريين في الادارة العامة بجوانبها العضوية و الموضوعية أو الوظيفية و القانونية سوى ذلك : المظهر الذى يجسد فعلا ممارسة العضو الادارى فردا كان أم هيئة ، لاختصاص وظيفي قانوني معين ، يستطيع بموجبه هذا العضو أن يفرض على مرؤوسيه أوامره و توجيهاته و نواهيه التي توجب عليهم طاعتها و تنفيذها ، في اطار القانون و مستلزمات حسن سير الوظيفة الادارية بانتظام و اطراد تحقيقا لمصلحة المجتمع العليا . فعالم القانون يتكون أساسا من القواعد القانونية ، و الاشخاص القانونية و وضع القاعدة و تطبيقها يفترض تدخل أجهزة مختصة و بوسائل و طبقا لشروط تحددها فكرة الاختصاص (2) . و هي الفكرة التي أصبح يقوم عليها القانون العام الحديث . وقواعد الاختصاص بصورة عامة هي التي تحدد الاشخاص أو الهيئات التي تملك ابرام التصرفات العامة (3) . و تخويل سلطة وضع ، أو تطبيق القانون (4) .

---

(1) د . محمد حامد الجمل : الموظف العام فقها و قضاء ، الجزء الاول الطبعة الثانية ، دار النهضة العربية . القاهرة 1969 ص : 1224 حيث أشار في ذلك بالهامش للمنكرين لشخصية الدولة مثل بيرتملي و دوجي وجيز و ليكريك و رودن الذين لا يستطعون التحلل من وجودها المتميز عن العاملين تحت اشرافها فهم "يعترفون أن الاجهزة تتصرف لحساب الجماعة و ليس لحسابهم و هم يرتبطون بالجماعة مباشرة . ويطلقون عليها " الشخص الجماعي " أنظر أيضا . د . اسحاق ابراهيم منصور : المرجع السابق ص : 33 . حيث يقول " أن السلطة تملكها الدولة دائما بصفتها شخصا معنويا مستقلا عن الحاكمين و المحكومين ، و يمارسها نيابة عن الدولة دائما الموظفون العموميين أو منتخبيهم وهم أشخاص طبيعيون متغيرون و زائلون و مصدرها دائما القانون بمعناه الواسع و مناطها دائما القيام بعمل عام و قد يكون في صورة خدمة عامة أو في صورة القيام على مال عام أو في الصورتين معا . أما بقصد تنظيم الحريات و الحقوق و الاموال العامة أو بقصد المساس بها في حدود القانون أو بقصد المساس و التنظيم معا ، و مظهر السلطة دائما هو استخدام القوة عند اللزوم تلك القوة العسكرية التي تنفرد بأحكامها الدولة " .

(2) د . محمد مصطفى حسن : السلطة التقديرية في القرارات الادارية المرجع السابق ، ص : 46 .

(3) د . سليمان محمد الطماوى : نظرية القرارات الادارية ، المرجع السابق ، ص : 290 .

(4) د . محمد مصطفى حسن : المرجع السابق ، ص : 47 .

لذلك فان للاختصاص مظهران: مظهر وظيفي و هو الذى يخول سلطة وضع أو تطبيق القانون ، و مظهر مادى يبدو لنا في ممارسة الاختصاص ، و أن اختصاص العضو الادارى في هذا المجال قد يكون عاما و شاملا مثل ما هو الشأن بالنسبة لاختصاصات الهيئات القيادية العليا ، و قد يكون محدودا موضوعيا و زمانيا و مكانيا ، وهذا هو الشأن بالنسبة للهيئات الدنيا في مراتب السلم الادارى و هي عادة الهيئات الادارية التي تباشر وظائف تنفيذية مباشرة . ويمكن أيضا أن يكون تنفيذ الاختصاص تقديريا ، و هذا عندما يتم التصرف بحرية من طرف العضو الادارى و بناء على تقديره و يمكن أن يكون مقيدا اذا كان العمل لازما . اذا توافرت شروط معينة .

و بناء على ذلك ذهب البعض الى القول أن " الاختصاص في المجال الادارى هو مجموع ماخولت الادارة القيام به في الاعمال .

أما السلطة فتعني مباشرة الاختصاص ، و هي ترجمة للاختصاص ، و السلطة بدورها تترجم الى عمل أى تنفيذ الاختصاص ، و من هنا ليس صحيحا التحدث عن الاختصاص التقديرى ، ذلك أن الاختصاص هو الحد الخارجي للسلطة بينما تشير السلطة الى مادة العمل الادارى " (1) .

و بناء على ما تقدم يمكن التنبيه الى بعض الملاحظات :

1 — من الناحية العضوية ، أن العضو الادارى الاعلى المختص بممارسة السلطة الرئاسية على مرؤوسيه داخل الجهاز الادارى في الدولة يمكن أن يكون فردا أم هيئة مثل رئيس الجمهورية " في النظام الرئاسي " و الوزير الاول " في النظام البرلماني " ، أو وحدة من الوحدات الادارية المتدرجة داخل السلم الادارى . و معنى ذلك أن ممارسة هذه السلطة ليس حكرا على الافراد الطبيعيين وحدهم . كما أن العضو المرؤوس يمكن أن يكون فردا أم هيئة أو وحدة من الوحدات الادارية المتدرجة التابعة للهيئة أو الدرجة التي تعلوها دون أن يكون لها من الاستقلال القانوني و الفعلي و الحقيقي مايمكنها من واجهة العضو الاعلى و الاعتراض على تصرفاته غير المشروعة كالمديريات والمصالح و الفروع الادارية و كذا الوحدات الادارية و الانتاجية داخل المؤسسات والمرافق العامة التي لاتتمتع بقدر من الاستقلال في مواجهة الهيئات الاعلى منها .

---

(1) الدكتور محمد مصطفى حسن : المرجع السابق ، ص : 47 . وقد ذهب د . وهيب عياد سلامة الى القول أنه " دون أن نقنع باعتبار الفعل غير التأديبي ممارسة الاختصاص compétance ذلك أن الاختصاص عبارة عن صلاحية ينوطها القانون لشخص معين أو بجهة معينة ، في حين أن السلطة تستمد وجودها — كما سلف البيان — من ضرورة التنظيم داخل المشروع الادارى أو المنظمة العامة . و من ثم فانه من الضرورى التسليم بوجود سلطة لرئيس المشروع لاستبعاد من يقدر عدم صلاحياتهم للنهوض بأعباء وظائفهم بغير الطريق التأديبي تحقيقا لمصلحة المشروع و ضمانا لاستمراره حتى و لو لم يسند اليه =

2 ـ و من الناحية الموضوعية أو الوظيفية فان ممارسة السلطة الرئاسية يجب أن تكون في الحدود و النطاق و المدى الذى يسمح به اختصاص و صلاحيات العضو أو الهيئة الرئاسية ، و في هذا الشأن يتكلم فقهاء القانون الادارى عن مدى شمولية سلطة الرؤساء الاداريين على مرؤوسيهم في مجالات التعيين و التأديب و الترقية و الفصل بغير الطريق التأديبي ، و كذا توجيه و رقابة نشاط هؤلاء المرؤوسيهم كاجازة قراراتهم و متابعتها و التعقيب عليها وسحبها أو إلغائها أو تعديلها ، و الحلول محلهم في اجراء التصرفات ، ولا يهتمون بالمقابل بوظائف الرؤساء الاداريين الاخرى كالتخطيط و التنظيم والتنسيق بالاضافة الى التوجيه و الرقابة على غرار علماء الادارة ، كأنها ليست وظيفة من وظائف السلطة الرئاسية مع أنها من صميم و ظائفها و مهامها . وان كان نطاق و مدى السلطة الرئاسية في هذه المجالات يختلف باختلاف المستوى الذى يوجد به المالك لامتيازات هذه السلطة . فهي عند الرؤساء و الهيئات العليا غيرها عند الرؤساء و الهيئات الدنيا .

3 ـ ان ممارسة السلطة الرئاسية في مواجهة المرؤوسين مشروطة و مقيدة وليست مطلقة أو استبدادية ، لذا يجب أن تمارس وفقا لاحكام القانون اللوائح الادارية و طبقا للمبادئ الفنية و العلمية و العملية التي تعمل على حسن سير الوظيفة بانتظام و اضطراد و مقتضيات المصلحة العليا للمجتمع .

المطلب الثاني : الاسس التي تقوم عليها فكرة السلطة الرئاسية

السلطة ليست سوى مظهرا من مظاهر النظام السياسي و الادارى في مجتمع دولة ما ، و هو نظام مبني في حقيقته و جوهره على نوع من العلاقات السلطوية بين مختلف هيئات الدولة السياسية و الادارية و موظفيها العاملين المنتظمون في تدرج وظيفي عام قوامه حاكم و محكوم ، رئيس و مرؤوس ، متبوع و تابع ، أساس و مصدر هذه العلاقات جميعا هو القانون بمعناه الواسع الذى يشمل الدستور ، و القانون و المراسيم الرئاسية و القرارات الوزارية و مختلف اللوائح التنظيمية وغيرها الخ . . . فهو الذى يتولى توزيع و تحديد الاختصاصات و السلطات بين الهيئات و الاعضاء في التنظيم السياسي و الادارى للدولة . لذلك هناك أسس و مبادئ سياسية و قانونية و تنظيمية تفرض و تبرر وجود السلطة الرئاسية في جهاز الادارة الحكومية باعتبارها مظهر من مظاهر السلطة العامة ، الوسيلة أو الاداة التي تعبر بها هذه السلطة عن ارادتها و نفسها من خلال ممارسة الوظيفة الادارية و في نطاقها .

= المشرع هذا الاختصاص نظرا لان السلطة المذكورة ملازمة للتنظيم وحيوية لاستمراره" . المرجع السابق . ص: 78 .

وعليه سنتحدث عن الاسس التي تقوم عليها فكرة السلطة الرئاسية في ثلاثة فـــروع على النحـــو التالـــي :

الفـــرع الاول : ندرس فيه الاساس السياسي الفرع الثاني : نبحث فيه الاساس القانوني والفـــرع الثالث : نعالج فيه الاساس التنظيمي و الفني .

الفـــرع الاول : الاساس السياســي للسلطـــة الرئاسيـــة

يتولى الدستور الداخلي لكل دولة تنظيم طريقة الحكم فيها ، بتوزيع الوظائف على مختلف الهيئات التشريعية و القضائية و التنفيذية ... و تعتبر الهيئـــــة التنفيذية أو الحكومة من أهم هذه الهيئات نظرا لاختصاصها " برسم السياســـة العامة للدولة في مواجهة أفراد القانون الدولي و المنظمات العالمية بما يضمن للدولة سيادتها و استقلالها كما تختص أيضا بتحديد الاهداف المبتغى تحقيقها لاشباع حاجات المواطنين و السهر على سلامتهم و اتخاذ التدابير اللازمة لحماية أمن المجتمع ، ودفع المخاطر التي تهدده من الخارج ، و هذه هي الصفـــة السياسيـــة " (1) .

ثم تقوم بادارة عملية تنفيذ ما رسمته بنفسها بواسطة جهازها الادارى ، تحت قيادة و مسؤولية و اشراف رؤساء التنفيذ . و الهيئة التنفيذية أو الحكومة بصفتهـــا السياسية أو الادارية يتولاها في النظام السياسي الرئاسي رئيس الدولة ، و فـــي النظام السياسي البرلماني الحكومة في صورة مجلس الوزراء يمثله الوزير الاول . فرئيس الدولة ، ملكا كان أو رئيس جمهورية أو حاكما هو الرئيس الاعلى للمرافـــق الادارية في الدولة (2) . لذلك فهو مختص و مسؤول عن تحديد و تعبئة السلطة الرئاسية القيادية في النظام الادارى للدولة يمارس امتيازاتها و مظاهرها علـــى أعضاء الادارة و أعمالهم بواسطة قرارات يصدرها في شكل مراسيم (3) .

كان الدستور الجزائرى لسنة 1976 ، قد بين وحدد مهام و صلاحيات رئيس الجمهورية الامين العام للحزب . الذى يجسد وحدة القيادة السياسية للحـــزب و الدولة ، فهو " يقرر طبقا للميثاق الوطني و لاحكام الدستور السياسة العامة للامة

---

(1) د . حماد محمد شطا : تطور وظيفة الدولة ، الكتاب الاول ، المرجع السابق ص : 17 ومابعدهـــا .

(2) زهدى يكن : التنظيم الادارى ، دار الثقافة بيروت (لم يشر الى سنة الطبع) ص : 36 . وكذلك د . حماد محمد شطا : تطور وظيفة الدولة ، الكتاب الاول . المرجع السابق ، ص : 17 و 18 . و مما قاله " فسواء كانت الدولة تأخذ بالنظـــام الرئاسي حيث يتولى رئيس الدولة الوظيفة التنفيذية و يمارسها من خلال السكرتيرين له هم الوزراء . أو كما في نظام برلماني حيث تختص الحكومة في صورة مجلس وزراء بهذه المهمة ... سنجد الوزراء هم رؤساء التنفيذ ، وكل وزير يمثل الرئاسة العليا للمرفق الذى يدير شؤونه و الذى نطلق عليه " وزارة " وهم المعينون أصلا بنقل مارسموه بفتهم السياسة طبقا للفلسفة السائدة في المجتمع الى حيز التنفيذ في صورة خدمات متنوعة " .

(3) د . عمار عوابدى : الرسالة السابقة ، ص : 231 .

في المجالين الداخلي و الخارجي و يقوم بقيادتها و بتنفيذها " (1) .

و بمقتضى هذه الصلاحيات الدستورية يعين أعضاء الحكومة ، و من بينهم وزيرا أولا يساعده في تنسيق النشاط الحكومي و في تطبيق القرارات المتخذة في مجلس الوزراء (2) . و يمكن أن يعين نائبا له أو أكثر يعينونه و يساعدونه في مهامه (3) ، و يعتبر نائب أو نواب رئيس الجمهورية و الوزير الاول وأعضاء الحكومة مسؤولون أثناء ممارسة كل منهم لمهامه أمام رئيس الجمهورية .

كما يقوم رئيس الجمهورية في ظل هذا الدستور بصفته قائد الوظيفة التنفيذية و رئيس الدولة بالاضطلاع بالسلطة التنظيمية ، و السهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات ، و تعيين الموظفين المدنيين و العسكريين ، طبقا للقانون (4) .

أما في دستور سنة 1989 الحالي ، فهو ينص أيضا على تجسيد رئيس الجمهورية رئيس الدولة ، وحدة الامة و هو حامي الدستور يمارس السلطة السامية في الحدود المثبتة في الدستور و القائد الاعلى لجميع القوات المسلحة للجمهورية و يقرر السياسة الخارجية و يوجهها ، يرأس مجلس الوزراء ، يعين رئيس الحكومة و ينهي مهامه . يوقع المراسيم الرئاسية كما يعين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة ، السفراء و المبعوثين فوق العادة الى الخارج و ينهي مهامهم ، ثم يعين أعضاء الحكومة (5) .

أما رئيس الحكومة فهو ينفذ و ينسق البرنامج الذى يوافق عليه المجلس الشعبي الوطني ، يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الاحكام الدستورية ، ثم يرأس مجلس الحكومة ، يسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات

---

(1) الفقرة 6 من المادة 111 . و أنظر بقية فقرات هذه المادة و مابعدها بخصوص اختصاص رئيس الجمهورية .

(2) المادة 113 وكذلك المادة 6 من القانون رقم 75ـ06 ليوم 7/7/1979 المعدل للدستور ، حيث كان نص المادة قبل التعديل كمايلي : " يمكن لرئيس الجمهورية أن يعين وزير أول " .

(3) م 112 وكذلك المادة 5 و 7 من القانون المعدل للدستور رقم 79ـ06 بتاريخ 7/7/1979.

(4) م . 111 . الفقرات 10 . 11 . 12 . من نفس الدستور .

(5) راجع المواد . 67 و 69 و 74 (ف 1 . ف 4 . ف 5 . ف 6 . ف 7 . ف 9 ف 10) و المادة 75 من دستور 1989 م .

كما يوقع المراسيم التنفيذية ، و يعين في وظائف الدولة دون المساس بأحكام الفقرتين 7 و 10 المادة 74 (1) .

و بذلك يسهم رئيس الجمهورية الذى هو رئيس الدولة و الى جانبه رئيس الحكومة بموجب هذه الصلاحيات التنظيمية و التنفيذية المقررة لكل منهما سياسيا و قانونيا مع المشرع في تحديد مضمون و مظاهر امتيازات فكرة السلطة الرئاسية و وظائفها داخل الجهاز الادارى للدولة .

و اذا كان مفهوم السلطة تنظيما قد يختلف من نظام دستورى الى آخر فانه من المسلم به لرئيس الدولة في الجزائر أن ينشيء المرافق العامة المختلفة و في جميع مجالات النشاط ، و تنظيمها و ترتيبها و بيان و تحديد صلاحياتها و وظائفها ، ثم تعيين الافراد الذين يشغلون و ظائفها و ممارسة كامل سلطاته السلمية عليهم باصدار مختلف الاوامر و التوجيهات و النواهي التي يتطلبها حسن سير دواليب الجهاز الادارى في الدولة و يمكن لرئيس الدولة أن يفوض جزءا من صلاحياته الى بعض مساعديه ووزرائه في الحدود التي يسمح بها الدستور .

فبالاضافة الى تمتع رئيس الجمهورية بممارسة السلطة السامية في نطاق الدستور ، و ما خول اليه من تعيين كبار الموظفين من مدنيين و عسكريين و دبلوماسيين فانه يتمتع بسلطات تنظيمية هامة وغير محدودة الا مايختص به القانون . من ذلك كانت المادة 152 من دستور 1976 تنص على أنه " يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي . كل المسائل ، ماعدا تلك التي يختص بها القانون ، هي من المجال التنظيمي " . كما لرئيس الجمهورية أن يشرع ، فيما بين دورة و أخرى للمجلس الشعبي الوطني عن طريق اصدار أوامر تعرض عن موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة" (2) .

---

(1) وقد نصت المادة 116 منه على أن " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل الغير مخصصة للقانون ، يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي الذى يعود الى رئيس الحكومة .

(2) أنظر المواد 106 . 111 حتى 116 ، ثم 152 و 153 ، و ينص هذا الدستور على قيام النظام السياسي الجزائري على مبدأ الحزب الواحد وعلى اسناد الوظائف الحاسمة في الدولة الى أعضاء من قيادته ، م 94 و 102 . وقد سبقت الاشارة بأن المادة 9 من القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية تنص على تحديد الوظائف العليا بموجب مرسوم التي تترك التعيين فيها لقرار السلطة السياسية ، و التعيين في هذه الوظائف قابل للعزل . أنظر أيضا بهذا الصدد المادة 124 و ما بعدها من القانون الاساسي العام للعامل بخصوص تحديد الوظائف العليا للحزب والدولة و التعيين فيها بموجب مرسوم ماعدا الوظائف العليا الانتاجية .

أما في ظل الدستور الجديد لسنة 1989 فانه بعد أن حصر مجال التشريع الذى هو من اختصاصات المجلس الشعبي الوطني . نصت المادة 116 منه على أن " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون . يندرج تطبيق القانون منه في المجال التنظيمي الذى يعود لرئيس الحكومة " .

فالسلطة الرئاسية اذن تجد أساسها و مصدرها في النظام السياسي بكل مكوناته في الدولة ، هذا النظام الذى يجسده رئيس الدولة من خلال ممارسته لصلاحياته التي تهدف في مضمونها الى تحقيق الابعاد السياسية والاقتصادية و الاجتماعية لهذا النظام .

الفرع الثاني : الاساس القانوني للسلطة الرئاسية

من أهم الوظائف الاساسية للدولة الحديثة هي كفالة النشاط المستمر المنظم لاشباع الحاجات العامة لافراد المجتمع و هذه هي أيضا مسؤوليتها الاساسية و من ثم فان تنظيم أداء هذه المسؤولية يعتبر العمود الفقرى الذى يقوم عليه القانون الدستورى و الادارى المعاصر . لذلك تضع الدولة " بحكم مسؤوليتها و اختصاصها ، و هما أساس سلطتها التشريعية العامة و القواعد القانونية العامة ، و المجردة ، التي تنظم سير المرافق العامة . وتكفل استمرار أدائها لنشاطها ، بما يكفل ممارسة شاغلي الوظائف الرئاسية المسؤولة على ادارة هذه السلطات العامة الكفيلة بتحقيق الاهداف الاساسية من وجود الدولة ذاتها و من بين هذه القواعد القانونية قواعد القانون الادارى التي تنطوى على القوانين و اللوائح المنظمة للوظيفة العامة " (1) .

لذلك لا يمكن التسليم بما ذهب اليه بعض الفقهاء القانون الادارى من أن السلطة الرئاسية دعامة من دعائم النظام الادارى المركزى تفرضها طبيعة التنظيم الادارى ذاته حيث توجد في تسلسله الهرمي ، و يباشرها ذووها دون نص لانها ظاهرة عادية ليست في حاجة الى مثل هذا النص الخاص الذى يقررها صراحة ، انما هي تمارس بناء على مبادئ القانون (2) .

(1) محمد حماد الجمل : الموظف العام فقها وقضاء ، المرجع السابق ، ص 1244 و 1245 . وفي ذلك يقول : " و الدولة عندما تتولى بنفسها . بالمعنى الاعم الاوسع لهذا التعبير تطبيقا " للمبادئ السائدة فيها سياسيا واقتصاديا أشباع الحاجات العامة لمواطنيها تحتاج الى بشر يبذلون الجهد والنشاط الذى يحقق هذا الاشباع ، ويحقق من مجموع أعمالهم المنظمة نشاط المرافق العامة التي تتولاها و هؤلاء البشر هم الموظفون العموميون الذين يتمثل فيهم الجهاز البشرى للدولة و أداتها و وسيلتها في تسيير المرافق العامة " . وانتهى الى تعريف علاقة الوظيفة العامة على أنها : " علاقة عمل بين فرد عامل و شخص عام موضوعها تنظيم مشاركته و مساهمته بعمله في تحقيق نشاط مرفقي عام تحت رقابة و اشراف السلطات الادارية المختصة في الشخص العام " ص : 1246 .

(2) د. مصطفى أبوزيد فهمي : نظام الادارة المحلية مقال منشور بمجلة العلوم الادارية

لان السلطة الرئاسية دعامة كل تنظيم ادارى مركزيا كان أم لامركزيا ، تحتل مكانتها في داخله و ليست وقفا على نظام ادارى دون آخر، فالقانون بمفهومه الواسع هو الذى أصبح يحدد العضو الادارى الذى يملك حق ممارسة السلطة على من دونه من المرؤوسين ، كما يحدد مدى و نطاق ممارسة هذه السلطة تجاه هؤلاء المرؤوسين و تصرفاتهم غاية ما في الامر أن الرئيس الادارى يملك سلطة تقديرية في بعض المسائل غير المحددة بنص القانون لمواجهة المواقف المستجدة و ملاءمتها مع مقتضيات الحالات الموضوعية في اطار مبدأ المشروعية .

لذلك فان السلطة الرئاسية ليست ظاهرة خارجة عن الضوابط القانونية تمارس بصورة تحكمية و تخضع لاعتبارات شخصية كما يعتقد البعض نظرا للدور الذى أصبحت تلعبه القواعد القانونية و اللوائح التنظيمية في الدولة الحديثة من أجل تأصيل و تحديد هذه الفكرة ، بوضعها الضوابط والحدود التي تبين من ناحية طرق و أساليب ممارسة صلاحيات و امتيازات الرؤساء الاداريين في مواجهة تصرفات مرؤوسيهم ، كما تبين واجبات و حقوق هؤلاء المرؤوسين تجاه رؤسائهم من ناحية أخرى . لان المشرع صار يحرص على تحديد و توضيح مهام و صلاحيات و التزامات الاعضاء الاداريين رؤساء كانوا أم مرؤوسين في جميع مستويات السلم الادارى .

و تنص المادة 19 من قانون الوظيفة ان "كل موظف مهما تكن مرتبته في التسلسل الادارى مسؤول عن تنفيذ المهام التي تناط به ، و فضلا عن ذلك فلا يعفى من جهة أخرى من أى مسؤولية يتحملها بموجب المسؤولية الخاصة لمرؤوسيه"(1) .

هذه المبادئ وغيرها يؤكدها القانون الاساسي العام للعامل اذ تنص

= العدد 1 سنة 1961 ص: 163 وكذلك .د . محمد رمضان: المرجع السابق ص: 92 . ومابعدها . السيد: خليل هيكل : المرجع السابق . ص . 168 و مابعدها .(الهامش) .

(1) الامر المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية ، المرجع السابق، تكاد هذه القواعد و الاسس القانونية أن تكون عامة في مختلف دول العالم المتدينة مع بعض الاختلافات التي يمكن أن توجد بين تشريع و آخر حتى في البلد الواحد بحسب مجال التنظيم و الزاوية التي ينظر منها الى فكرة الموظف العام و السلطة الرئاسية الادارية التي تختلف في قوانين الوظيفة العامة عنها في القوانين الجنائية أو في القوانين العسكرية التي تتميز أحكامها بشدة الانضباط و الطاعة عن غيرها من القوانين، راجع جوهر الخلاف بين المفهومين الادارى و الجنائي في التعريف بالموظف العام .
د . اسحاق ابراهيم منصور: المرجع السابق ، ص: 63 و مابعدها ، كما يبدو ذلك أيضا فيما تفرضه قواعد الانضباط في الجيش الفرنسي على المرؤوس أن ينادى قائده بتسميات تتماشى مع رتب رؤسائهم مثال ذلك Mon Lieutenant Mon Capitaine الخ ... راجع أيضا بخصوص الاسس القانونية للسلطة الرئاسية P i e r r e di Malta المرجع السابق ، ص: 65 و مابعدها . أنظر كذلك على سبيل المثال المادة 13 من قانون 14 سبتمبر 1941 المتضمن قانون الوظيفة العامة في فرنسا التي تنص =

المادة 27 منه " ينبغي للعامل ، مهما كانت رتبته في التنظيم السلمي ، أن يقوم بجميع المهام المرتبطة بمنصب عمله ، بوعي و فاعلية مع مراعاة القانون و الاحكام التنظيمية و الانضباط و التعليمات السلمية ، و أن يبذل ما في وسعه من مقدرة مهنية منتجة و مبدعة . . . " والعامل مسؤول ، مهما كانت رتبته السلمية ، على التنفيذ السليم للمهام التي تسند اليه في اطار نشاط المؤسسة المستخدمة " . و " بصرف النظر على الاحكام المنصوص عليها في المادة 29 أعلاه ، يكون العامل الذى يمارس سلطة سلمية مسؤولا عن التنفيذ السليم للمهام الواجب اقامتها من قبل أى عامل آخر موضوع تحت سلطته بناء على تعليماته أو حسب الطرق المتبعة عادة في توزيع العمل ضمن جماعة العمال " . و " لا يتحمل العامل المسؤول ، أثناء ممارسة سلطته السلمية ، المسؤولية الا في حدود أعماله و قراراته التي تتجاوز حدود المبادرات التي يتخذها و الاخطاء التي يتعرض لها عادة من أجل ممارسة وظائفه" (1) .

و يمكن أن نورد هنا ما نصت عليه المادة 06 من قانون تأديب الموظفين السوداني "على أن الموظف الذى يرفض اطاعة أى أمر من أوامر الحكومة أو لوائحها السارية عليه ، أو يقصر في اطاعتها أو اطاعة أى أمر قانوني صادر اليه من رئيسه ، أو يقصر في اطاعته ، أو يرفض القيام بواجبه أو يقصر في آدائه

" les fonctionnaires à tous les rangs de la hierachie = sont soumis à une discipline fondée sur l'autorité des chefs, l'obeissance et la fidélite des subbordonnés, la discipline se manifeste par une soumission constante aux lois, decrets et réglements en Rigueur, et par l'obéissance des subbordonnés aux ordres de leurs superieurs dans l'exercice de leur autorité. Cette obeissance doit étre entiére . toute fois dans le cas ou l'ordre reçu leur parait entaché d'irrégularité ou s'ils estiment que son exécution pourait entrainer des inconvegnants grâves, les subordonnés doivent exprimer leur maniére de voir à leurs supérieurs. si l'ordre est maintenu, il doit être exécuté . "

(1) أنظر المواد التالية 29 . 30 . 31 من القانون الاساسي العام للعامل ثم المواد 34 و الفقرة الاخيرة من المادة 36 التي تنص "تنص " لا يمكن للعامل أثناء قيامه بعمله ، أن ينفذ تعليمات أو يسعى الى اصدار تعليمات من قبل أشخاص طبيعيين أو معنويين غير الاشخاص المعنيين صراحة " بموجب النظام السلمي للمهنة " .

أو يتخلف عن القيام به ... يعامل بموجب هذا القانون مع عدم المساس بأي اجراءات مدنية أو جنائية يمكن أن تتخذ ضده" (1) . كما أن بعض القوانين الجنائية العسكرية حاولت تعريف الامر الصادر من الرئيس الى المرؤوس وفي هذا الصدد عرفت المادة 46 من القانون العسكري النرويجي الامر بأنه "كل تعبير يتضمن اداء عمل أو الامتناع عن عمل ، أو تحذيرا للتحوط من وقوع حدث ، يصدر من رئيس يختص باصداره الى مرؤوس يختص بتنفيذه ، تربطهما علاقة وظيفية عامة " (2) . و يستخلص الفقهاء من هذا التعريف القانوني الشروط أو العناصر الواجب توافرها لتنفيذ الاوامر الصادرة من الرؤساء الاداريين الى مرؤوسيهم كوجود علاقة وظيفية عامة بين المختص باصدار الامر و من هو مختص بتلقية و تنفيذه قانونا . وهو مايعرف بعلاقة التبعية و المقصود بمعاني الامر الرئيسي هي : "تلك العلاقة القانونية العامة التي تقوم بين شخصين و التي بموجبها يكون لاحدهما و هو الرئيس أن يفرض على الاخر و هو المرؤوس القيام بعمل أو الامتناع عنه . و بتعبير آخر ، هي علاقة مبنية على قواعد القانون العام تخول للرئيس حقا هو اصدار الامر الى مرؤوسيه و تفرض على المرؤوس واجبا هو طاعة الامر المتلقى من الرئيس" (3) .

و من هنا يتضح لنا و يتأكد أهمية الدور الذى تلعبه القوانين و اللوائح التنظيمية العامة في تأصيل و تأسيس فكرة السلطة الرئاسية الادارية ، و في تحديد مضمونها و مظاهرها من خلال تحديد واجبات واختصاصات و وظائف الرؤساء الاداريين على كافة مستويات سلم النظام الادارى السائد في الدولة مثل وظائف التخطيط و التنظيم و التنسيق و الاتصال و الرقابة و التوجيه التي يمارسها هؤلاء الرؤساء على المنظمات التي يرأسونها ، كما تحدد لهم القوانين و اللوائح امتيازات و مسؤوليات ممارسة اختصاصاتهم طبقا لمبدأ

---

(1) قانون 1927 المعدل حتى 15/ 11/ 52 . د . القطب محمد طبلية الخدمة المدنية في القانون السوداني و المقارن ، مجلة العلوم الادارية المصرية ديسمبر 1969 ، ص: 10 .

(2) د . اسحاق ابراهيم منصور : المرجع السابق ، ص: 101 .

(3) د . اسحاق ابراهيم منصور : المرجع السابق ، ص: 102 و مما ذكره أنه لم ينل تعريف الامر اهتماما كافيا في التشريع و الفقه الجنائيين ، و اصل ذلك راجع الى أن الرأى السائد هو اعتبار الامر قرارا اداريا فيتكون بذلك موضوع اهتمام القانون الادارى ، ولكن الحقيقة أن أهمية الامر في المفهوم الجنائي لا تقل عن دورها في المفهوم الادارى ان لم تزد عنها . ص 104

" لامسؤولية بدون سلطة و لا سلطة بدون مسؤولية " (1) .

الفرع الثالث : الاساس العلمي و الفني للسلطة الرئاسية

بالاضافة الى الاساس السياسي و القانوني اللذان يبرران قيام السلطة الرئاسية الادارية ، توجد بعض المبادئ و الافكار التنظيمية و العلمية و الفنية التي تفرض بدورها وجود هذه الفكرة (2) ، و هي مبادئ وضعها علماء الادارة و التنظيم ، وكذا فقهاء القانون الاداري ، بناء على ما استخلصوه من الممارسات العملية و العلمية . فاستطاعت أن تكمل و تساند القواعد السياسية و التشريعية في تحديد و تأسيس مفهوم ظاهرة السلطة الرئاسية الادارية .

---

(1) د. عمار عوابدي ، الرسالة السابقة ، ص : 274 و ما بعدها . ويلاحظ بهذا الصدد أنه اذا كانت القوانين و اللوائح تمنح الرؤساء الاداريين سلطة تعيين و نقل أو تأديب و فصل مرؤوسيهم ، كما تجيز لهم الغاء أو تعديل تصرفاتهم الخ ... فانها تؤمن هؤلاء المرؤوسين من كل تعسف أو اهدار لحقوقهم ، من ذلك مثلا : لا يجوز للرئيس ابطال التصرف الصادر من مرؤوسه أو تعديله الا في حدود المواعيد المقررة قانونا ، واذا خول القانون الموظف اختصاصا نهائيا في أمر معين ، فان الاصل لا يجوز للرئيس أن يسحب هذا القرار أو يعدله لأن هذا الاستثناء يكون بمثابة توزيع الاختصاص بينهما. تراجع الانظمة القانونية للتوظيف و التي تأخذ بنظام الوظيفة الدائمة حيث تشترط في الموظف أن يكونا شاغلا لوظيفة داخلة في أحد كادرات الوظائف أو في درجات السلم الرئاسي م 01 من القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية الجزائرى و كذلك محمد حامد الجمل : الموظف العام : مرجع سابق ، ص : 56 و ما بعدها . أنظر أيضا المادة 61 من الامر المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات في الجزائر ، و يمارس السلطة السلمية على الموظفين " و تراجع أيضا تعرض التقنينات المدنية الى موضوع السلطة الرئاسية بمناسبة معالجتها المسؤولية عن الاعمال الشخصية من ذلك نصت المادة 129 من القانون المدني الجزائري الصادر بامر رقم 75_58 بتاريخ 26 سبتمبر 1975 ، علما أنه " لا يكون الموظفون و العمال و العاملون مسؤولين شخصيا عن أعمالهم التي أضرت بالغير اذا أقاموا بها تنفيذا الاوامر صدرت اليهم من رئيس ، متى كانت اطاعة هذه الاوامر واجبة عليهم " . راجع في ذلك ، عبد الرزاق أحمد السنهوري : الوسيط في شرح القانون المدني ج 1 . المرجع السابق ، ص : 896 و ما بعدها حول حالة تنفيذ أمر صادر من الرئيس .

(2) وهو ما يفسر ما نص عليه قانون العقوبات الجزائري في مادته 459 على أنه " يعاقب بغرامة من 5 الى 20 دينار و يجوز أن يعاقب أيضا بالحبس لمدة ثلاثة أيام على الاكثر كل من خالف المراسيم أو القرارات المتخذة قانونا من السلطة الادارية ، اذا لم تكن الجرائم الواردة بها معاقبا بنصوص خاصة . " .

وقد سبقت الاشارة الى أهم المبادئ التي وضعها علماء (التنظيم) في هذا الشأن ، من بينها وجوب وحدة تنظيم النشاط وتكامله وتدرجه ، وهذا من خلال تقسيم الاعمال والمهام تقسيما منطقيا يتناسب وقدرات الافراد وميولاتهم . فيصير الجهاز الاداري بأكمله وحدة عاملة تسودها روح النظام والتنسيق ، وبذلك تتحدد بصورة أكثر دقة توازن سلطة الموظفين ومسؤولياتهم ، مما يجسد ويحدد ظاهرة السلطة الرئاسية سواء في صورتها القيادية ، أو في دورها الرئاسي ومن هذه الناحية يلح علماء الادارة والتنظيم على وجوب تحديد عدد مناسب من المرؤوسين لكل رئيس ، وكمية مناسبة كذلك من العمل وينصحون بالايزيد عدد المرؤوسين عن 08 أفراد (1) . أما المبادئ التي وضعها فقهاء القانون الاداري فيما يتعلق بتدعيم ومساندة وتأسيس فكرة السلطة الرئاسية هي المبادئ والافكار المتعلقة بحسن أداء " وسير الوظيفة العامة الادارية بانتظام واضطراد ، ومبدأ قابلية المرافق العامة للتبدل والتغيير بتبديل وتغيير الظروف والمعطيات ، وتساوي جميع المتنفعين بخدمات المرافق العامة في الدولة ، ومبدأ الرشادة الادارية الذي يستهدف تحقيق الاهداف الادارية بكفاية وبأقل تكاليف والمجهودات أو في أقل وقت ممكن ، ومبدأ الملاءمة الواقعية الزمنية والمكانية والفنية والاجتماعية والسياسية للنشاط الاداري " (2) .

هذه المبادئ تجيز للسلطة الرئاسية أن تمارس صلاحيات وامتيازات واسعة الغرض منها ضمان استمرار عمل ونشاط المرافق العامة التي تقدم خدماتها للجمهور بانتظام واضطراد مع مراعاتها وجوب مسايرة هذه المرافق للحاجات المستحدثة ، ومراعاة ، مبدأ المساواة بين المنتفعين من خدمات المرافق العامة للدولة ، وفي كل ذلك فهي ملزمة بترجيح المصلحة العامة للمجتمع عن المصلحة الفردية بمالها من سلطات تقديرية (3)

---

(1) تراجع مبادئ الادارة عند " فايول " : تقسيم العمل ، السلطة والمسؤولية الامتثال للنظام ، وحدة القيادة وحدة التوجيه ، اخضاع المصالح الشخصية للمصلحة العامة ، مكافأة الافراد ، النظام ، التسلسل الاداري ، العدالة المبادأة روح الجماعة ، استقرار عمالة الافراد . ويرى أنه لا يوجد عدد محدد من المبادئ يمكن استخدامها ، ويسميها بالمبادئ لنسبتها ومرونتها وتمتعها بالقدرة على التكيف مع الظروف ، أنظر في ذلك عبد الغفور يونس ، تنظيم وادارة الاعمال دار النهضة العربية 1970 ، ص : 62 ومابعدها .

(2) د . عمار عوابدي : المرجع السابق ، ص : 236 ، 237 ، ب .

(3) د . محمد مصطفى حسن : المرجع السابق ، ص : 50 . 51 ، وقد عرف السلطة التقديرية بأنها " الحرية التي تترك عادة للادارة لتقدير مناسبة الاجراء للسبب .

وهكذا كان أهم مايبرر سلطة الرؤساء الاداريين التقديرية يكمن في المبررات العملية التي تصدر مباشرة عن مقتضيات حسن سير المرافق العامة وانتظامها (1) . وما تستهدى به من مبادئ علمية وفنية في هذا الشأن الى جانب القواعد القانونية التي تحدد وتنظم وظيفتها الادارية باعتبارها عنصر ومقوم أساسي وديناميكي لتحريك الجهاز الاداري نحو تحقيق أهدافه المنشودة ، وبالمقابل لذلك فان " لكل أمر أو نهي يصدره الرؤساء الاداريون في مواجهة أشخاص وأعمال مرؤوسيهم ، لا تتطلبه المبادئ الفنية والعلمية والعملية والمنطقية الوظيفة والاعمال الإدارية ، يعتبر غير مشروع ويجوز مهاجمته بالطعون الادارية والقضائية ، فالرؤساء الاداريون يمارسون السلطة التقديرية في مجال ممارسة مضمون ومظاهر السلطة الرئاسية بالقدر اللازم والضروري فقط لتحقيق مبدأ الملاءمة والرشادة الادارية ولضمان حسن سير الوظيفة العامة بانتظام واطراد وبكفاية " (2) .

---

(1) راجع الدكتور محمد كامل ليلة: نظرية التنفيذ المباشر ، القاهرة 1957 ، ص: 102 ومابعدها ، حول التنفيذ المباشر في نطاق السلطة الرئاسية والرقابة الادارية ، اذ " يلعب امتياز التنفيذ المباشر دورا كبيرا في علاقة الادارة بموظفيها وعمالها بصفة عامة فهي تغير في مراكزهم ، وتصدر القرارات المتعددة بشأنهم وتنفيذها فورا (القرارات التاديبية ـ قرار نقل موظف أو فصله أو تعديل مرتبة وكل مايتعلق بالموظفين) دون تدخل من جانب القضاء ، فهذا الامتياز يظهر واضحا جليا في علاقة الادارة بموظفيها وبكل ما يتعلق بسير المرافق العامة وتنظيمها " . ويذهب د . سعيد عبد المنعم الحكيم : الرقابة على أعمال الادارة دار الفكر العربي بمصر 1976 ص: 325 أنه " لايجوز للرئيس ابطال التصرف الصادر من مرؤوسيه أو تعديله الا في حدود المواعيد المقررة قانونا ، فاذا انقضت هذه المواعيد أكتسب التصرف حصانه ضد الالغاء أو التعديل أو السحب اذا كان قد ترتب عليه حقا للغير ، والاصل أن السلطة الرئاسية التي يملكها الرئيس تسري على كافة أعمال المرؤوسين الا ما استثنى فيها بنص خاص في القوانين واللوائح . ومن قبيل ذلك أن يخول القانون لموظف اختصاصا نهائيا في أمر معين ، وفي هذه الحالة لا يجوز للرئيس أن يسحب القرار أو يعدله لان هذا الاستثناء يكون بمثابة توزيع الاختصاص بينهما وليس لاى منهما أن يخرج عليه والا كان تصرفه مخالف للقانون " . والقول بمنح الرئيس أمر مباشرة ماهو باختصاص مرؤوسيه ، فان المسلم به في هذا المجال أن الحلول محل المرؤوس أكثر ضيقا في حالة السلطة الرئاسية ، لان الرئيس يجب عليه الا يتعدى على اختصاص المرؤوس والا اعتبر اخلالا بقاعدة الفحص المزدوج التي يجب أن يتمتع بها المحكومون . د . مصطفى أبو زيد فهمي : نظام الادارة المحلية في القانون المقارن مقال منشور بمجلة العلوم الادارية المصرية العدد الاول سنة 1961 ص: 165 ، 166 ، وقد أشار في ذلك الى حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية YaZi : 28 oct 1949 D 1950/2/303 .

(2) د . عمار عوابدى : رسالته السابقة ، ص: 238 .

ومعنى ذلك أنه اذا كانت مجموع المبادئ والضوابط التي استخلصها علماء الادارة وفقهاء القانون الاداري إلى حد بعيد في تأصيل وتأسيس مفهوم ومظاهر السلطة الرئاسية نظرا لاستحالة تنظيمها وتأسيسها تفصيليا بقواعد القانون ، فالمشرع لايكون على صواب اذا حاول مواجهة كل مواقفها ومعطياتها مقدما ، لذلك وجب عليه أن يخولها القدرة على التدخل في اطار هذه المبادئ والضوابط التي تسند وتكمل في جوهرها المبادئ والقواعد القانونية لتواجه ماتضطرها اليه الظروف ، ومن هنا قيل " أن السلطة التقديرية ليست خطيرة في ذاتها ولكن الخطورة تكمن في ممارسة الافراد الذين يمتلكونها " (1) .

المطلب الثالث : معيار التمييز بين السلطة الرئاسية والوصاية الادارية

يربط فقهاء القانون الادارى فكرة السلطة الرئاسية بموضوع النظام الادارى المركزى ، ويعتبرونها أحد المقومات الاساسية لهذا النظام ، بينما يربطون فكرة الوصاية الادارية بموضوع النظام الادارى اللامركزى ، ويعتبرونها ركنا جوهريا من أركان هذا النظام . ويردد بعضهم أنه " لاوصاية بدون لامركزية ولامركزية بدون وصاية " (2) .

ونذكر بما سبق أن قلناه أن النظام الادارى المركزى يقوم على تسلسل وظيفي هرمي في درجات متصاعدة يعلو بعضها البعض طبقا لما يعرف بالسلم الادارى ، وتقوم العلاقة بين شاغلي درجاته من الموظفين على الخضوع والتبعية ، من المستويات الدنيا لمن يعلوها ، ويتمثل في سلطة رئاسية تمارس على أعضاء وأعمال المرؤوسين بالنسبة للدرجات العليا على من يدنوها . أما النظام الادارى اللامركزى فهو الذى يقوم على توزيع الوظيفة الادارية مابين الحكومة وهيئات مستقلة اقليمية أو مصلحية تمارس اختصاصها في النطاق المرسوم لها تحت رقابة السلطة التنفيذية واشرافها (3) .

---

(1) د . محمد مصطفى حسن : المرجع السابق ، ص : 98 راجع عنده مبررات السلطة التقديرية وقد أشار في ذلك الى مطول القانون الادارى " لدى لوبادير " طبعة 1970 ج 1 ، ص : 234 .

(2) د . عادل محمود حمدى : الاتجاهات المعاصرة في النظام الادارة المحلية دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي بمصر 1973 ، ص : 124 . وقد سبق أو ضحنا بأن السلطة الرئاسية ليست وقفا على نظام دون آخر بل هي موجودة في النظام الادارى المركزى والنظام الادارى اللامركزى فهي ضرورة ولازمة لكل تنظيم ادارى مهما كانت طبيعته .

(3) د . فؤاد [illegible] العطار : مقاله السابق الاشارة اليه ص : 40 . وقد رفض وجهة النظر التقليدية التي تشترط في الهيئات اللامركزية المحلية أو المصلحية أن تكون منتخبة .

و قد تعرض عدد من فقهاء القانون الاداري خاصة في فرنسا و بلجيكا و مصر الى أوجه التفرقة و التمييز بين السلطة الرئاسية و الوصاية الادارية و ذلك بمناسبة تناولهم موضوع الرقابة الادارية الداخلية التي يمارسها الرؤساء الاداريون على مرؤوسيهم في النظام الاداري المركزي و المتمثلة في " السلطة الرئاسية " . وعند بحثهم لموضوع الرقابة الادارية التي تمارسها السلطة الادارية العليا على الهيئات المحلية الاقليمية أو المصلحية و هي هيئات منحها المشرع الشخصية المعنوية و قدرا من الاستقلال المالي والاداري لادارة شؤونها بنفسها ، و تمثل هذه الرقابة الخارجية على الهيئات اللامركزية فكرة " الوصاية الادارية " (1) .

و من ثم حاول هؤلاء الفقهاء وضع عدة معايير للتمييز بين الفكرتين بعضها منتقد و بعضها الاخر يعتقدون أنه صحيح و هم يعترفون بصعوبة ايجاد معيار محدد يمكن الاعتماد عليه في هذا الشأن ، فتعددت الاجتهادات الفقهية و تباينت الاراء و المحاولات في البحث عن المعيار الذي يمكن أن يكون فاصلا . و سوف نعرض في فرع أول من هذا المطلب المعايير الفقهية للتفرقة بين فكرتي السلطة الرئاسية و الوصاية الادارية ، و في فرع ثان نعالج مصدر صعوبة ايجاد معيار بين الفكرتين .

الفرع الاول : المعايير الفقهية للتفرقة بين السلطة الرئاسية و الوصاية الادارية

استند الفقهاء في تفرقتهم بين السلطة الرئاسية و الوصاية الادارية الى عدة أسس وعناصر يعتقد كل فريق أنها تصلح معيارا للتمييز ، و هو ما سنحاول عرضه بايجاز فيمايلي : (2)

---

(1) سنعود الى تفصيل موضوع الوصاية الادارية في الفصل الاول من الباب الثاني لهذا البحث ، و نلاحظ أن بحث موضوع الوصاية الادارية ارتبط غالبا بالهيئات الاقليمية دون المصلحية .

(2) يراجع بخصوص هذه المقارنة Maspetiol et laroque :les Actes de latutelle administrative en droit belge, brukelles 1930 page 18 .
و مابعدها . د . مصطفى أبو زيد فهمي : نظام الادارة المحلية في القانون المقارن ، مرجع سابق ص: 62 و مابعدها ، و يرى أن "كل عبارة من العبارتين السابقتين تحتمل معنيين: معنى عضوي ، و معنى موضوعي ، فمثلا اذا تكلمنا عن السلطة الرئاسية في المعنى العضوي فاننا نعني بذلك الرئيس أو الرؤساء أو الهيئات العليا من الموظف في التدرج الهرمي للوظائف ، و اذا تكلمنا عنها في المعنى الموضوعي فاننا نعني الاختصاصات و السلطات التي يملكها أولائك الرؤساء في اشرافهم على أعمال مرؤوسيهم ، وعندما تقارن فيمايلي بين الوصاية الادارية و السلطة الرئاسية فاننا نقصد المعنى الثاني ، أي المعنى الموضوعي =

أولا : بالنظر الى طبيعتهما و نطاقهما

يذهب بعض الفقهاء أن السلطة الرئاسية من طبيعتها الشمول و الاطلاق فهي تشمل الاشخاص المرؤوسين و أعمالهم ، و لايوجد جزءا من نشاط هؤلاء المرؤوسين بعيدا عنها . و السلطة الرئاسية ظاهرة عادية ليست في حاجة الى نص خاص يقررها صراحة . و هذا الاساس يؤثر بدوره على نطاقها ، فهي تراقب مشروعية القرارات الصادرة عن الاعضاء الاداريين المرؤوسين لها ، كما تمارس رقابتها و اشرافها على ملاءمة تلك القرارات (1) . فالسلطة الرئاسية فكرة سياسية قانونية فنية علمية و عملية بحتة " و من ثمة يجوز للسلطة الرئاسية الادارية المختصة أن تحرك و تمارس مضمون السلطة الرئاسية من سلطات وامتيازات و اختصاصات على أشخاص و أعمال المرؤوسين على أسس علمية و عملية (ملاءمة) غير قانونية من أجل ضمان حسن سير الوظيفة العامة بانتظام و اطراد و الكفاية على أساس مبدأ الرشادة الادارية ، و في نطاق شرعية الملاءمة الفنية و العملية و العلمية الادارية فقط " (2) .

أما الوصاية الادارية في نظر هؤلاء الفقهاء فانها تحمل طابعا استثنائيا خالصا لذلك فهي لا تمارس الا على جزء من أعمال الهيئات اللامركزية ، و بعض الاجراءات قبل مجالسها ، و أعضائها ، طبقا للنصوص القانونية و في حدودها ، فالوصاية على الاشخاص اللامركزية ذات طبيعة مقيدة و لايمكن افتراضها بل يجب النص عليها و ممارستها في حدود النصوص التي تقرها ، و بالشروط و الاوضاع التي تحددها هذه النصوص ، لانها تعتبر استثناءا يرد على أصل عام هو استقلال هذه الاشخاص اللامركزية و من لا توجد و لاتزاول الا في الحدود التي أقرها القانون صراحة ، و في هذه يقول الدكتور فؤاد ... العطار " أما الرقابة الادارية فتتميز بأنها لا تقوم على أساس قاعدة التبعية التي تبرز في النظام المركزي ، بل على استقلال الهيئات اللامركزية ، في ادارة مصالح ذاتية و اذا كانت هذه الهيئات تخضع لبعض الرقابة من جانب السلطة التنفيذية ، فانها رقابة مشروطة

= بالنسبة لكليهما — و لا بأس علينا في هذا المعنى اذا نحن سمينا السلطة الرئاسية (الرقابة الرئاسية) .

أنظر أيضا . د . محمد رمضان : الوصاية على الهيئات المحلية ، المرجع السابق ص : 92 و مابعدها . و د . عادل محمود حمدى : المرجع السابق ، ص : 124 و مابعدها . د . عوابدى عمار : رسالته السابقة ، ص : 313 و كذلك عبد المجيد فياض المحامي : مقاله السابق ، ص : 940 و مابعدها . وكذلك د . فؤاد العطار المرجع السابق ، ص : 63 .

(1) د . محمد رمضان : المرجع السابق ، ص : 92 .

(2) د . عمار عوابدى : الرسالة السابقة ، ص : 273 .

بمعنى أنه لا يجوز مزاولتها الا في الحالات التي جاء بصددها نص" (1) و ينحصر نطاقها في رقابة مشروعية القرارات الصادرة من الاشخاص اللامركزية الخاضعة لها دون مباشرتها لرقابة ملاءمة هذه القرارات .

غير أن الاعتماد على هذه الطبيعة الاستثنائية للتمييز بين السلطة الادارية و الوصاية لايقدم في نظر البعض تفرقة دقيقة بينهما ، لان المشرع يمكن أن يتولى تنظيم موضوع الرقابة على أحد المرافق المركزية أو على مجموعة من الموظفين يتميزون بأوضاع خاصة ، فيحدد وسائلها و طرق ممارستها و وقت استخدامها و حدودها (2) . "فاستعمال السلطة الرئاسية هنا يخضع لشروط مشابهة لتلك التي تسمح لسلطة الوصاية بالتدخل" (3) . أما من حيث النطاق ، فان الوصاية الادارية قد تمارس أحيانا لعدم الملاءمة كما أن السلطة الرئاسية لاتمارس دائما لعدم الملاءمة بالنسبة للقرارات الفردية على الاقل ، اذ لا يمكن ممارستها الا لعدم المشروعية (4) .

---

(1) د . فؤاد العطار : المرجع السابق ، ص : 63 ، و يلاحظ بهذا الصدد أن بعض الفقهاء المصريين يفضلون استعمال عبارة الرقابة الادارية بدل الوصاية الادارية . و عبارة الرقابة الرئاسية بدل السلطة الرئاسية . أنظر على سبيل المثال : د . مصطفى أبو زيد فهمي ، المرجع السابق ، ص : 163 . و كذلك الدكتور عبد المجيد فياض : المرجع السابق ، ص : 938 . وكذلك فؤاد العطار مقاله السابق ، ص : 37 . وفي ذلك يقول : " نفضل استعمال تعبير الرقابة الرئاسية حتى لا يعتقد الموظفون ، و على الاخص الرؤساء منهم ، أن هذه السلطة الرئاسية مطلقة ، أو حقا مصاحبا للوظيفة ، على أن حقيقة الامر أن سلطة الرئيس لا تعدو أن تكون اختصاصا يباشره وفقا للقوانين و اللوائح ، كما أن هذا الرئيس يعد في الوقت ذاته مرؤوسا لرئيسه الاعلى ، الى أن نصل الى الرئيس الاداري الاعلى أي الوزير و هو الذي تخضع أعماله للمسؤولية القضائية و السياسية " .

(2) د . محمد رمضان : المرجع السابق ، ص : 93 . وكذا . د . عادل محمود حمدي : المرجع السابق ، ص : 145 .

(3) رأي الفقيه DAMBOUR : مشار اليه بمؤلف د . محمد رمضان المرجع السابق ، ص : 93 .

(4) د . محمد رمضان : المرجع السابق ، ص : 95 . وكذلك د . مصطفى أبوزيد فهمي : المرجع السابق ، ص : 166 . حيث قال : " الواقع أنه لاخلاف هنا بين الرقابة الرئاسية و الوصاية الادارية فكلتاهما تنصب على المشروعية و الملاءمة و قد حاول البعض أن يقول في هذا الصدد أن السلطة الرئاسية تراقب المشروعية و الملاءمة بينما تقتصر الوصاية الادارية على رقابة المشروعية فحسب ، وهذا الرأي غير بالغ الدقة لان الوصاية الادارية في فرنسا تنصب أيضا على الملاءمة و ان كان هذا الامر لا يحدث على نطاق واسع ، وان السلطة الرئاسية في كثير من الاحيان تستقر على رقابة المشروعية و خاصة في القرارات الفردية التي لا تستطيع السلطة الرئاسية الغاءها الا لاسباب متعلقة بالمشروعية لا الملاءمة .

ثانيـــا : بالنظـر الى مضمون ووسائـل كل منهمـا

يعتمد البعض في التفرقة بين السلطة الرئاسية و الوصاية الادارية على مضمون و وسائل كل منهما . فمن مقتضيات التنظيم المركزي لاجهزة الدولة اعطاء الرئيس الاداري سلطة توجيه مرؤوسيه و اصداره اليهم أوامر ملزمة قبل التصرف ، فزيادة على مايملكه الرئيس الاداري الاعلى من سلطة تعيينهم و ترقيتهم و نقلهم وتوقيفهم و تأديبهم و فصلهم عن الوظيفة عند الاقتضاء ، فانه يجوز له أيضا أن يجيز أو يصدق على تصرفاتهم ، أو يرفضها أو يعدل لها أو يسحبها أو يلغيها أو يحـل محلهم في مباشرتها .

و بناء على ماتملكه السلطة الرئاسية من حق ممارسة رقابة و توجيه و ارشـاد المرؤوسين بواسطة الاوامر و النواهي و التعليمات الملزمة ، يرى البعض أن سلطة اصدار الامر يمكن أن تشكل معيارا مميزا للرقابة الرئاسية عن الوصاية ، لان نظام الوصاية الادارية لا يبيح توجيه مثل هذه الاوامر و التوجيهات الاشخاص اللامركزية التي منحها المشرع قدرا من الاستقلال في ادارة شؤونها و هـو ما يتعارض مع واجب الطاعة للادارة المركزية المعروف في نظام السلطة الرئاسية و ليس ما نصادفه من تعليمات و منشورات صادرة من الادارة المركزية الى هذه الهيئات أية قيمة قانونية ملزمة . وانما قيمتها استشارية بحتة و للهيئات اللامركزية أن تأخذ بها أو لاتأخـذ (1) .

لكن هذا الرأي غير مسلم به عند البعض الذي يرى أن سلطة التوجيه الـتي تظهر في شكل تعليمات و منشورات قد تغيرت وظيفتها و طبيعتها في الوقـت الحاضر ، نظرا الى سياسة التخطيط العامة التي تتبعها الدولة الحديثة ممـا يوجب على السلطة المركزية أن تمارس رقابتها على الاشخاص اللامركزية في صورة تعليمات و ارشادات تصدرها اليها لحملها على حسن قيامها بأعمالها و لتبيان الطرق المناسبة لتنفيذ الاختصاصات الموكولة اليها (2) . و قد انتهى الدكتور عادل محمود حمدي الى القول : " أن سلطة التوجيه لا يقتصر تواجدها على الرقابة الرئاسية فهي تتواجد أيضا في الرقابة الوصائية ، وان كنا نرى مع بعـض

(1) د . مصطفى أبو زيد فهمي : المرجع السابق ، ص 165 ، حيث أورد أن " الغاء قرارات الهيئات المحلية ، الوصاية تتساوى في ذلك مع الرقابة الرئاسية فهذه أيضا تخول للرئيس أن يلغي قرارات مرؤوسيه ، ص : 164 .

(2) د . سليمان محمد الطماوي : النظرية العامة للقرارات الادارية ط 1966 ص : 442 و كذلك د . عادل محمود حمدي : المرجع السابق ، ص : 143 .

الشراح ألا يكون لها في الرقابة الوصائية صفة الامر و الالزام ، بل صفة النصح و الارشاد اذا لم يكن منصوصا عليها في التشريعات المقررة لمبدء الوصاية ومن ثم فهي في نظرنا لا تعد معيارا للرقابة الرئاسية " (1) كما أن البعض لم يسلم بسلطة التعيين و التأديب و الحلول كمعيار يميز السلطة الرئاسية الرئاسية و الوصاية الادارية ، و ان كانت تختلف من حيث مداها في كل منهما و السبب في ذلك راجع الى طبيعة اللامركزية ذاتها ، و تزداد صعوبة التمييز بين الفكرتين خاصة في حالة الازدواج الوظيفي ، و ينتهي هؤلاء الى أن السلطتين لا يشكلان عنصرا مميزا بين السلطة الرئاسية و الوصاية الادارية (2) .

أما عن التمييز بين السلطة الرئاسية و الوصاية الادارية استنادا الى ما يتمتع به الرئيس الاداري من حق الحلول محل مرؤوسه في اجراء التصرفات و اتخاذ القرارات باعتبار أن ممارسة هذا الحق من طرف السلطة المركزية على الاشخاص اللامركزية يمثل خطرا على استقلالها ، لهذا فان ممارسة الحلول في ظل الوصاية يعتبر ذات طابع استثنائي و لا يمارس الا اذا توافرت شروط معينة في نطاق ضيق . غير أن البعض يرى أن نطاقه أكثر ضيقا في السلطة الرئاسية ، ذلك أن الرئيس يجب عليه الا أن يتعدى على اختصاصات المرؤوس(3) .

و من ثم " فان سلطة الحلول تتواجد في الرقابة الرئاسية و الرقابة الوصائية و أنها ان كانت تمارس في الرقابة الرئاسية بدون شروط و من غير حاجة الى نص يقررها ، فانها في بعض الحالات تتحدد استثناء بقوانين أو لوائح مما يجعلها تتقابل في هذه الناحية مع سلطة الحلول التي تمارسها سلطة الوصاية ، و من ثم فلا يمكن القول بأنها تكون معيارا قاطعا للرقابة الرئاسية في كل الحالات " (4) .

و يميل معظم الفقهاء حاليا الى التعويل على فكرتي سلطة التعديل التي تتمتع بها السلطة الرئاسية دون الوصاية الادارية ، ثم انفصال و استقلال القرارات الصادرة عن جهة الوصاية عن القرارات التي تتخذها الاشخاص اللامركزية ، و هو لا نجده في السلطة الرئاسية التي يصدر منها الأنوع

---

(1) د . عادل محمود حمدي : المرجع السابق ، ص : 144 .

(2) د . عادل محمود حمدي : المرجع السابق ، ص : 141 و 142 . أنظر أيضا . د . محمد رمضان : المرجع السابق ، ص : 96 و 97 .

(3) د . مصطفى أبو زيد فهمي : المرجع السابق ، ص : 165 . وقد أشار في ذلك الى حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية Yazi : 28oct 1949 D. 1950. 2.303 .

(4) د . عادل محمود حمدي : المرجع السابق ، ص : 145 .

واحد من القرارات ، بمعنى أن السلطة الرئاسية العليا تملك حتى تعديل القرارات الصادرة من المرؤوسين لها . أما الوصاية الادارية ليس لها أن تعدل القرارات التي تصدرها الاشخاص اللامركزية ، وكل ما يمكن أن تفعله هو رفض بالجملة أو قبول بالجملة خلال المدة التي يحددها القانون ، فاذا ما جاوزت سلطة الوصاية التصديق الى التعديل كان قرارها باطلا لان ذلك يعد اعتداء على استقلالها كما أن القرارات التي تصدرها السلطة العليا سواء بناء على سلطتها الرئاسية أو بناء على سلطتها الوصائية ، ولو أنها قرارات ذات طبيعة ادارية واحدة ، الا أن قرارات هذه السلطة عند مباشرتها لسلطتها الوصائية تعد قرارات مستقلة عن قرارات الهيئات اللامركزية الخاضعة لها (1) .

ومع ذلك فان البعض يرى عدم كفاية فكرتي التعديل وانفصال قرار الاشخاص اللامركزية عن القرار الوصائي ، كمعيار مميز للسلطة الرئاسية عن الوصاية الادارية رغم ما تقدمه هاتان الفكرتان من نتائج قانونية هامة في هذا الشأن . فمن حق التعديل يذهب الدكتور محمد رمضان الى القول : " بعدم كفاية وقلة أهمية هذا المعيار اذ أن الواقع عملا أن السلطة الوصائية تعيد القرار الذي ترغب في تعديله الى الهيئة المحلية ، لتقوم بنفسها بهذا التعديل وهو عرف شائع في ظل الرقابة الرئاسية بالنسبة لبعض الوظائف التي تتميز بأهمية خاصة" (2) . كما أن التعويل على انفصال القرار الوصائي عن قرار الاشخاص اللامركزية — رغم وجاهته لا يقدم معيارا مميزا للوصاية بل هو أحد نتائجها (3) .

ثالثــا : بالنظر الى شروط تحركهما ووسائل الدفاع المقررة للاشخاص الخاضعة للوصاية

يذهب جانب من الفقهاء الى أن الوصاية الادارية والسلطة الرئاسية تفترقان من حيث الشروط الواجب توافرها لتحريكهما . فالسلطة الرئاسية طبقا لهذا الرأى يمكنها أن تتحرك تلقائيا ، كما قد تتحرك بناء على تظلم من طرف الافراد في اطار ما يعرف بالتظلم الرئاسي ، و"أن مثل هذه التظلمات الرئاسية لا امكان لها في غير

---

(1) د . عادل محمود حمدى : المرجع السابق ، ص : 147 وكذلك د . مصطفى أبو زيد فهمي : المرجع السابق ، ص : 163 وما بعدها . أنظر النتائج عندهما المترتبة عن انفصال القرارين ، منها اذا تمت المصادقة على قرار الهيئة اللامركزية سرت آثار القرار لا من تاريخ التصديق عليه ولكن من تاريخ صدوره من الهيئة وعدم تقيد الهيئة اللامركزية بقرار السلطة المركزية ، وحق الطعن في كل قرار على حدة .

(2) د . محمد رمضان : المرجع السابق ، ص : 94 .

(3) د . محمد رمضان : المرجع السابق ، ص : 97 . أنظر النتائج القانونية المترتبة عن انفصال قرارات الجهة الوصية عن قرارات الاشخاص الادارية اللامركزية الخاضعة للوصاية د . فؤاد العطار ، المرجع السابق ، ص : 63 .

النظام المركزى الذى يقوم بحسب الاصل فيه على تدرج العمل الادارى تدرجا هرميا على طول السلم الادارى وطبقا لقواعد التبعية الادارية من ناحية أخرى(1) .

أما بالنسبة للوصاية الادارية فان الاصل أنها تمارس تلقائيا ، و لا يمكن تحريكها بطلب من الافراد الا في الحالات التي ينص فيها القانون على ذلك . و قد رفض هذا المعيار أيضا " اذ ليس في النصوص و لا من طبيعة النظام ما يمنع المتضررين من قرارات الهيئات اللامركزية من التظلم الى السلطات الوصائية لاعمال وصايتها حسب ما تنص عليها القوانين . فليس هناك خطأ قانوني ، اذا لجأ أحد الافراد الى الجهة الوصاية يتظلم من قرار صدر من هيئة محلية و يطلب منها عدم التصديق عليه مادام القرار المتظلم منه تلك القرارات التي يجب التصديق عليها ، و لا خطأ على سلطة الوصاية اذا أستجابت لتظلمه مالم يستند الى أسباب جدية " (2) . من ذلك قضت المادة 169 مكرر من قانون الاجراءات المدنية الجزائرى بعدم جواز طعن أحد الافراد أمام المجلس القضائي في قرار ادارى الا اذا سبقه تظلم رئاسي أو ولائـي (3) .

كما يذهب بعض الفقهاء الى أن معيار التمييز بين السلطة الرئاسية و الوصاية الادارية يكمن في وسائل الدفاع المقررة للاشخاص القانونية الادارية الخاضعة للوصاية ، ذلك أن الاشخاص اللامركزية الخاضعة للوصاية تملك وسائل الدفاع ضد تلك القرارات الوصائية غير المشروعة ، فهي تستطيع الالتجاء الى القضاء لطلب الغاء كل قرار وصائي غير مشروع ، و هذا على عكس القرارات الصادرة من السلطة الرئاسية التي تتميز بعدم قبول الدعاوى الخاصة بها أمام القضاء تطبيقا لشرط المصلحة في نطاق الدعاوى الإدارية (4) .

و من ذلك أن الرقابة الرئاسية لا تقبل الدعاوى المرفوعة من الموظفين لالغاء التوجيهات التي يصدرها الرؤساء والتي تتضمنها الكتب الدورية و التعليمات

---

(1) د . طعيمة الجرف : رقابة القضاء لاعمال الادارة العامة ، مكتبة القاهرة الحديثة بمصر 1970 ، ص : 73 .

(2) د . محمد رمضان : المرجع السابق ، ص : 95 . وعلى خلاف ذلك يأخذ د . عادل محمود حمدى بفكرتي التعديل و انفصال قرارات الجهة الوصية عن قرارات الهيئة الخاضعة كمعيار مميز في هذا الشأن ، المرجع السابق ، ص : 147 وما بعدها .

(3) راجع قانون الاجراءات المدنية م 169 مكرر و مابعدها الصادر بالامر رقم 66 . 154 بتاريخ 8 يونيو 1966 المعدل بالامرين رقم 69 . 77 في سبتمبر 1969 و رقم 71 . 77 في 29/ 12/ 1971 .

(4) د . محمد رمضان : المرجع السابق ، ص : 95 .

و الاوامر و المنشورات بشأن تنظيم العمل بالمرفق ، أما الرقابة الوصائية فإن الدعاوى التي يرفعها أعضاء المجالس المحلية لالغاء قرارات السلطة الوصائية المتضمنة توجيهاتها ، تعد مقبولة" (1) . وفي الحالتين لا بد من توفر شرط المصلحة ، حيث لا دعوى بدون مصلحة ، و هو ما أخذت به المادة 459 من قانون الاجراءات المدنية الجزائري حيث نصت " لايجوز لاحد أن يرفع دعوى أمام القضاء ما لم يكن حائزا لصفة و أهلية التقاضي و له مصلحة في ذلك" (2) . و أن القضاء و القوانين المختلفة ، تجيز الطعن في بعض القرارات الرئاسية ، مثل تلك القرارات التي تتناول أشخاص العاملين من ترقيات وعلاوات و جزاءات . . . الخ ، و هي في ذلك تشابه من حيث و سائل الدفاع المقررة للاشخاص الخاضعين للقرارات الوصائية . ومن ثم أعتبر هذا المعيار غير مجدي للتمييز بين السلطة الرئاسية و الوصاية الادارية (3) .

و مع ذلك رفض هذا المعيار أيضا باعتبار أن وسائل الدفاع تتقرر نتيجة للطابع الوصائي للقرار ، و لا يكسب القرار الطابع الوصائي نتيجة لاقرار طرق الطعن فيه ، لان تحديد طبيعة القرار ، فيما اذا كان قرارا وصائيا أو رئاسيا يعتبر لازما و ضروريا " لتقرير مدى جواز الطعن فيه أمام القضاء ، و لا يكون العكس صحيحا ، و هو تحديد طبيعة القرار بالنظر الى جواز الطعن فيه . ثم أن في ذلك المعيار استعانة بعنصر خارجي عن القرار ذاته لتحديد طبيعته و هو جواز الطعن فيه " (4) بالاضافة الى ذلك أن القضاء و القوانين المختلفة تجيز الطعن في بعض القرارات الرئاسية ، مثال ذلك القرارات التي تتناول الموظفين و العمال العاملين من ترقيات ، و علاوات و جزاءات . . . الخ و من ثمة فان و سائل الدفاع المقررة للاشخاص الخاضعين للسلطة الرئاسية و للاشخاص الادارية اللامركزية الخاضعة للوصاية تكون متماثلة و متشابهة ، و بالتالي لم يعد يصلح هذا المعيار للتمييز بين الفكرتين .

---

(1) د . عادل محمود حمدي : المرجع السابق ، ص : 146 و 147 .

(2) د . محمد رمضان : المرجع السابق ، ص : 96 . راجع تطور أحكام مجلس الدولة الفرنسي بخصوص طعون الموظفين ، د . محمد سليمان الطماوي : القضاء الاداري ، الكتاب الاول ، المرجع السابق ، ص : 591 و مابعدها .

(3) راجع المادة المذكورة لقانون الاجراءات المدنية الجزائري المرجع السابق .

(4) د . محمد رمضان : المرجع السابق ، ص : 96 . وفي ذلك يقول : " أن البحث يدور حول معرفة طبيعة القرار ، و اما اذا كان قرارا وصائيا ، فترتب عليه نتائجه أم قرارا رئاسيا ويكون ذلك بالبحث في مضمون القرار لترتيب النتائج ، لا البحث في النتائج لمعرفة مضمون طبيعة القرار . ونلاحظ بداهة أن معظم الاراء السابقة تفتش في النتائج جريا وراء تحديد طبيعة القرار ، كمن يضع الحصان وراء العربة . و الطريقة الصحيحة — في نظرنا — أن نركز على القرار ذاته لتحديد مايميزه عن الرقابة الرئاسية . ص : 98 .

رابعـــا : بالنظـر الى أهدافهما و أطراف العلاقـة

يميز بعض الفقهاء بين السلطة الرئاسية و الوصاية الادارية بالنظر الى أهداف كل منهما ، اذ من أهم أهداف فكرة السلطة الرئاسية " هي القيام بالعمليات الادارية الرئيسية ، و تحريك و دفع و توجيه الوظيفة الادارية في الدولة و ضمان حسن سيرها بانتظام و اطراد و على وجه رشيد و ملائم فنيا و علميا ، و واقعيا من أجل انجاز و تحقيق أهداف المصلحة العامة في نطاق الوظيفة الادارية في الدولة . أما الوصاية الادارية أو الرقابة الادارية كما يسمونها التي تمارسها جهات الوصاية على الاشخاص اللامركزية ، فمن أهم أهدافها " ضمان تدعيم الوحدة الدستورية و السياسية للدولة، وذلك بالعمل على منع السلطات الادارية اللامركزية من الخروج و الشطط عن نظام و حدة الدولة دستوريا و سياسيا و استراتيجيا " (1) . كمـا عول جانب آخر من الفقهاء في التمييز بين الفكرتين على استقلال طرف من طرفي العلاقة و هما جهة الوصاية و الهيئة الخاضعة لها ، " فحيث يوجد شخص مستقل يتمتع بكيان ذاتي ، فان القرارات الرقابية التي تمارس في مواجهته تعتبر قرارات وصائية ، بخلاف وحدات الجهاز الادارى غير المستقلة ، و التي تتمتع شخصية معنوية ، اذ أن الرقابة التي تمارسها رقابة رئاسيـة " (2) .

و من وجهة نظرنا لا نرى في اختلاف أهداف كل من السلطة الرئاسية و الوصاية الادارية معيارا صالحا للتمييز بين الفكرتين ، لان الاهداف النهائية لهما واحدة فتدعيم و حدة الدولة دستوريا و سياسيا و اداريا و قانونيـا هي أيضا من أهداف السلطة الرئاسية ، و ليس هناك ما يمنعها من تحقيق ذلك ، و العكس صحيح اذا ما منحت جهة الوصاية صلاحيات واسعة في مواجهة الهيئات الخاضعة لها . كما أن التعويل على استقلال الاشخاص اللامركزية بناء على تمتعها بالشخصية المعنوية و كيان ذاتي ، لا يكفي للتمييز بين السلطة الرئاسية و الوصاية الادارية ، لان ذلك يتوقف عند الشكل النظرى دون الكشف عن مضمون هذه العلاقة من خلال تحليلها و بيان حدود هـا وضوابطها القانونية و العملية . ثم أن هذا الرأى يوسع من جهات الوصايـة فيصبح كل قرار من سلطة عليا يتعلق بشخص مستقل يعتبر قرار وصائي .

---

(1) د . عمار عوابدى : رسالته السابقة ، ص : 274 .

(2) د . محمد رمضان : المرجع السابق ، ص : 98 ، حيث يقول : " فالقرار الوصائي يتميز .... بخصوصية تبعده عن القرارات الرئاسية و هي تعلقه بشخص مستقل عن سلطة الدولة و له حياته و كيانه الخاصـة .

اتضح من العرض السابق أن موضوع التفرقة بين السلطة الرئاسية و الوصاية الادارية لم يحسم بصورة ترضي معظم جمهور الفقهاء ، رغم ما بذلوه من جهود معتبرة بحثا عن ايجاد معيار قانوني وعلمي في هذا الشأن . و أغلبهم لا يخفي صعوبة ايجاد مثل هذا المعيار ، نتيجة لوجود عناصر تشابه و تطابق كثيرة بين هاتين الفكرتين ، و هذه العناصر تتزايد يوما بعد يوم تحت تأثير عوامل عديدة ، ساعدت على تداخلها من النواحي النظرية و العملية و العضوية و الوظيفية ، مما أدى في كثير من الاحيان الى تعتيم و غموض علاقة الاشخاص الادارية اللامركزية بالادارة المركزية ، أو عدم وضوح حدود هذه العلاقة .

و يزداد هذا الامر تعقيدا بصورة خاصة بالنسبة للأشخاص الادارية المصلحية أو المؤسسات العامة الاقتصادية التي لايساويها بعض الفقهاء بالاشخاص الادارية اللامركزية الاقليمية أو المحلية فأصبحت علاقة هذا النوع من المؤسسات بالادارة المركزية من أعقد و أدق المشكلات التي تصادف الفكر القانوني و الاقتصادى المعاصر ، بل و تكاد تشكل على حد قول البعض المشكلة الوحيدة التي اختلفت فيها وجهات النظر (1) .

و قد انعكس عدم تنظيم و توضيح هذه العلاقة بدقة ، في معظم الاحيان على وضع مؤسسات القطاع العام الاقتصادى بمضاعفة متاعبها ، نظرا لتعدد و تداخل أجهزة التوجيه و الرقابة عليها ، مع عدم توفر الضوابط القانونية و العلمية و الفنية الكافية التي تؤمن لها اختصاصاتها و صلاحياتها من كل التدخلات و التجاوزات التي تعوقها عن أداء وظيفتها .

و نحاول فيما يلي التعرض الى أهم الاسباب التي أحالت دون ايجاد معيار للتمييز بين السلطة الرئاسية و الوصاية الادارية ، لنتبين فيما بعد مدى انعكاس ذلك على مظاهر هاتين الفكرتين على المؤسسة العامة الاقتصادية في الواقع الجزائرى و المقارن ، لذلك نبدأ بالاشارة الى التداخل العضوى و الموضوعي أو الوظيفي بينهما ، ثم ننهي الحديث بالتعرض الى تطور قواعد القانون الادارى بسبب عدد من العوامل السياسية و الاقتصادية و القانونية التي ساعدت على زيادة هذا التطابق أو التداخل العضوى و الوظيفي .

---

(1) د . السيد خليل هيكل : المرجع السابق ، ص : 135 .

أولا : التـداخـل العضـوي

هناك عدة جوانب تتداخل و تتلاقى و تتفق فيها السلطة الرئاسية والوصاية الادارية الى درجة يصعب معها التمييز بينهما ، و أول هذه الجوانب نحـــو الناحية العضوية ، اذ نجد كلا الفكرتين تباشرها سلطة ادارية أعلى أزاء سلطة أدنى منها درجة (1) . مثال ذلك : سلطة الوزراء على الاعضــاء الاداريين (هيئات أو أفراد) التابعين لوزاراتهم و سلطة الولاة على موظفي الولاية و البلديات و الدوائر و المؤسسات الولائية ، و سلطة رؤساء البلديات على موظفي البلدية و المؤسسات التابعة لهم ... الخ .

و مهما تعددت أساليب و صور علاقة الاشراف و الرقابة الادارية في نطاق الجهاز الاداري للدولة . مركزي كان أم لا مركزي ، فهي تخضع في الاخـير الى سلطة مركزية عليا واحدة تمارس رقابتها و اشرافها على أعضاء و أعمـال الاداريين الخاضعين لها خضوعا رئاسيا . كما تمارس نفس هذه السلطــة رقابتها و اشرافها على نفس الهيئات اللامركزية و أعمالها .

والسلطة المركزية تختلف باختلاف الانظمة الدستورية ، فهي في نظام نيابي برلماني يقوم على أساس مبدأ الفصل بين السلطات لها مفهوم مركب ، من ذلك أن السلطة المركزية في فرنسا طبقا لدستور 1958 (الحالي) "تتكون من هيئات ذات صيغة سياسية و هي السلطات الحكومية Autorites Gouvernementales و هيئات ذات صيغة اداريــة و هم الوزراء منفردين ، و هذه الطبيعة المركبة للسلطة المركزية تعبر عن وضع أو مركز هو في ذاته معقد أو مركب يزداد تعقيدا بما هو قائم من اشتراك الوزراء و هم السلطات الادارية من ازدواج وظيفي de doublement fonctionnel بالنسبة لنشاط الوزراء و ما يترتب على ذلك أيضا من قيام هذه الصلة بـين الحكومة و بين الادارة و من تحاشي الفصل بينهما". (2) .

---

(1) الاستاذ عبد المجيد فياض : مقاله المنشور بمجلة ادارة وقضايا الحكومة المشار اليه سابقا ، ص : 940 .

(2) د . عادل محمود حمدي : المرجع السابق ، ص : 126 ، حيث انتهى الى أن الحكومة في فرنسا تتكون حاليا طبقا للنظام البرلماني التقليدي القائم من هيئتين ، رئيس الدولة غير المسؤول ، و رئيس مجلس الوزراء المسؤول أمـام البرلمان ، راجع عنده ، صلاحيات و اختصاص كل عضو طبقا للدستـور .
و قد أصبح الـوضع مشابهـا في النظام الجـزائـري فـي ظـــل دستـور 1989 الحـالـي .

وانتهى بعض الفقهاء الى أن السلطة المركزية في النظام الفرنسي ،تتكون من سلطة مركزية عليا تشمل رئيس الجمهورية ، و رئيس مجلس الوزراء . ومن سلطة مركزية أدنى منها تتكون من الوزراء ، و السلطة العليا لها أن تصدر الاوامر و التوجيهات المحددة لكل وزير . دون أن تصبح سلطة رئاسية له بمعنى المفهوم في القانون الاداري ، لان ذلك لا يتفق في نظر هؤلاء مع ماهو معروف في النظام البرلماني من اختلاف مفهوم رئاسة وعلو الهيئات الحكومية عن مفهوم الرئاسة التي توجد في نظام التدرج الاداري ، " فالرئاسة الاولى لها مفهوم أو طبيعة سياسية و خضوع الوزراء لهذه الرئاسة هي من قبيل الخضوع أو التبعية السياسية subordination politique .
أما في التدرج أو السلم الاداري فنظام التبعية و الخضوع يبدأ من الوزراء و من ثم فلا تعد السلطات المركزية العليا الا سلطات رئاسية حكومية بالنسبة للوزراء منفردين " (1) .

أما في البلدان الاشتراكية فانها تقوم كما هو معلوم على أنظمة اجتماعية سياسية و اقتصادية متكاملة تقودها وحدة التصور العقائدى ، ترتبط مختلف الهيئات و المؤسسات فيها ببعضها ارتباطا وثيقا . و من ثم تتميز بالاحاطة و الشمول " و تنبذ الاخذ بمبدأ فصل السلطات و تستبدله بمبدأ تفويض السلطات على درجات هرمية و بمقتضاه يفوض الشعب السلطة الى جمعية نيابية و هي بدورها تفوض قسطا من السلطة الى هيئة تنفيذية . ففي هذه الحالة لا يوجد سوى مجرد تقسيم للعمل و ليس فصلا للسلطات . . . ونتيجة لهذا المبدأ تكون الهيئة السفلى دائما موضوع رقابة مستمرة من الهيئة الاعلى . . . " (2) ، و في بعض الاحيان يلجأ الى دمج وظائف الحزب و الحكومة ، مثل ماوقع في رومانيا بناء على قرار مؤتمر الحزب في نوفمبر 1967 . حيث تم دمج وظيفة السكرتير العام للحزب مع وظيفة رئيس مجلس الدولة (رئيس الدولة) ، و أصبح سكرتير الحزب المشؤون الاقتصادية رئيس المجلس الاقتصادى (ونائب رئيس مجلس الدولة) . " و في المستوى الاقليمي للحكم يقوم شخص واحد بمسؤولية سكرتير أول للجنة الحزب المحلية و رئيس الولاية

---

(1) د . عادل محمود حمدى : المرجع السابق ، ص : 132 . راجع عرضه لمفهوم السلطة المركزية في النظام المصرى طبقا لدستور 1971 ، و الذى يأخذ بالنظام البرلماني المطعم ببعض مظاهر النظام الرئاسي فان السلطة المركزية تتكون من سلطة مركزية عليا تضم رئيس الدولة و نوابه و رئيس مجلس الوزراء و نوابه . و سلطة مركزية أدنى منها تتكون من الوزراء .

(2) د . خليل هيكل : المرجع السابق ، ص : 303 .

كما يقوم بالامر نفسه على مستوى المدينة سكرتير لجنة الحزب فيها الذى هو رئيس مجلسها البلدى" (1) .

و قد لاحظ مايكل كايزر و زميله أنه بانتقاء التعددية الشخصية في التسلسل يقوم في سائر بلدان أوربا الشرقية تداخل العضوية في اللجان و التشاور المتبادل المتتالي الذى يؤول الى اتخاذ قرارات موحدة و هكذا فان وظائف الحزب و الدولة في الاقتصاد كما في سائر المجالات الاخرى يستحيل فصلها و فرزها في المستويات العليا " (2) .

ثانيا : التداخل الوظيفي

الى جانب التداخل العضوى بين السلطة الرئاسية و الوصاية الادارية يوجد بينهما أيضا اندماج أو ازدواج في الوظائف . فالسلطة الرئاسية كما سبق القول من أهم مظاهرها التوجيه و الرقابة . و التوجيه يكون سابقا على أعمال المرؤوسين بغرض ارشادهم و توجيههم ، و يبدو ذلك فيما يصدره اليهم الرئيس الاعلى من أوامر و تعليمات و منشورات . أما الرقابة فهي لاحقة على تصرفات المرؤوسين ، و تبدوا في طريقة تعيينهم و تنقلاتهم و ترقياتهم و مساءلتهم تأديبيا عند اللزوم . كما تبدو في تحقق الرئيس الادارى من مطابقة أعمال مرؤوسيه للاوضاع و الشروط المقررة لذلك . و يتم هذا عن طريق اقرارها أوالغائها أو الحلول محلهم في أدائها . ومن أهداف هذه الرقابة التحقق من مشروعية هذه التصرفات و ملاءمتها (3) .

بالاضافة الى ذلك فان السلطة الرئاسية تملك في بعض المستويات الادارية [illegible] سلطة تنظيم و ترتيب المصالح العامة ، مثل انشاء و تنظيم المصالح الادارية ، و تعديلها و وقفها و الغائها بعد أن أصبحت هذه السلطة في ضوء الاتجاهات التشريعية و القضائية و الفقهية الحديثة غير قاصرة على رئيس الدولة أو الوزير (4) .

---

(1) مايكل كايزر و زميله : المرجع السابق ، ص: 40 .

(2) مايكل كايزر و زميله : المرجع السابق ، ص: 40 . و مما ذكره أن مجلس الوزراء مسؤول دستوريا أمام مجلس نيابي بالقدر نفسه الذى يسأل فيه المكتب السياسي أمام المؤتمر الحزبي . غير أنه لكون البرلمان في كل من هذه البلدان قد تشكل طوال العشرين سنة الماضية من أكثرية تقارب الاجماع من النواب الشيوعيين ، فقد أصبحت القرارات الرئيسية تصدر عمليا عن التنظيم الحزبي .

(3) د . فؤاد العطار : مقاله السابق ، ص: 37 و 38 .

(4) حكم مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 7/ 2/ 1936 ، في قضية jamart الذى اعترف فيه صراحة لاول مرة بسلطة الوزير في تنظيم الادارات التابعة له و كذلك حتى لرؤساء الدوائر . أنظر في ذلك عبد الفتاح حسن : المرجع السابق ص: 25 و مابعدها . و قد نبه الى عدم الخلط بين السلطة التنظيمية =

أما بالنسبة للوصاية الادارية التي تتقرر و تتحدد في الاصل طبقـــا لمقتضيات النصوص القانونية ، فهي الاخرى لا تخرج بناء حتى على هذه النصوص نفسها عن كونها سلطة توجيه و رقابة تمارسها جهة ادارية معينة على الهيئات والمؤسسات الخاضعة لوصايتها (1) . و من ثم تبدو وسائلها و مظاهرها متداخلة و مندمجة بوسائل و مظاهر السلطة الرئاسية الى درجة يصعب معها و خصوصا من الناحية العملية ، فصل مظاهر و وسائل هاتين الفكرتين عـــن بعضهـــا .

من ذلك أن الوصاية الادارية تملك حق تعيين و تأديب كل أو بعض أعضاء الهيئات اللامركزية . كما تملك حق ايقاف و حل تلك الهيئات ، و في مواجهة أعمال هذه الهيئات و اجراءات تنفيذها ، تقوم باستطلاع الرأى و المشـــورة المسبقتين ، التصديق ، الاذن أو الترخيص ، الايقاف ، الالغاء ، الحلول (2) . و حتى حق تعديل قرارات الهيئات الخاضعة للوصاية . وهو ما يجيزه البعض على أساس أن من يملك الالغاء الكلي يملك الالغاء الجزئي (3) .

هذه المظاهر و غيرها هي أصلا من مظاهر السلطة الرئاسية . و قد يعتمد المشرع في مرحلة معينة من مراحل تطور أساليب الادارة و لاعتبارات تنظيميـــة و فنية و موضوعية الى توسيع صلاحيات الوصاية . و هو مايحدث عادة بالنسبـــة للوصاية على مؤسسات القطاع العام الاقتصادى ، فتشمل صلاحيات اشرافيـــة أو توجيهية ، رقابية ، تنسيقية ، و حتى تنظيمية و بذلك تصبح بمثابة سلطـــة رئاسية حقيقية أو تفوقها ، نظرا لما تنطوى عليه هذه الاصطلاحات من لبـــس و غموض تجعلها في منأى من الضوابط القضائية والقانونية المقررة في هذا الشأن .

= و بين السلطة الرئاسية . فبينما الاخيرة لا تمارس الا في مواجهة العاملـــين بالادارة ، قد تمارس الاولى في مواجهة المنتفعين بخدمتها . وقد انتهى الى : " أن ترتيب المصالح العامة يمتد لكي يشمل انشاء و تنظيم و الغاء أى جهاز ادارى و كذلك رسم أسلوب العمل فيه . وقد يتم ذلك بقرار جمهورى في كل اتجاه ، أو بقرار وزارى على مستوى الوزارة أو بقرار ادنى يصدره ممن تتوافر فيه صفة " رئيس دائرة على مستوى ادارته و لهذا الاختصاص في هذه المجالات كلها طبيعة واحدة و أن تباين في مسطحه و شمته . و يظهر الترتيب . . . داخل الشخص المعنوى العام الاقليمي أو المرفقي ولكن بعد أن يتم انشاؤه بقانون أو بناء على قانون ص: 32 .

(1) أنظر المادة 30 من الامر المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات السابق و حتى القوانين المدنية تؤسس مسؤولية المتبوع على أن يكون له من سلطة الاشراف أو التوجيه و الرقابة على تابعه . أنظر المادة 136 ف2 من القانون المدني الجزائرى الصادر بالامر رقم 75 . 58 ليوم 26 سبتمبر 1975 . و د . محمد الشيخ عمـــر مسؤولية المتبوع (دراسة مقارنة) مطابع سجل العرب بمصر 1970 خاصة ص 384 .

(2) د . عادل محمود حمدى : المرجع السابق ، ص: 65 أو ما ذكره أنها تمارس عن طريق قرارات تنظيمية (لوائح) و الدوريات و المنشورات التي تضمنها تعليماتها و توجيهاتها بشأن الطرق الملائمة لادارة المرافق العامة المحلية أو عن طريـــق قرارات فردية توجه الى عمل معين من أعمال الهيئات اللامركزيـــة .

(3) د . مصطفى أبوزيد فهمي : مقاله السابق ، ص: 164 .

ثالثا : تطور مفهوم قواعد القانون الاداري

بالاضافة الى ما لمسناه من تداخل السلطتين الرئاسية و الوصائية عضويا و وظيفيا ، يمكن الاشارة كذلك الى التطور الذى أصاب مفهوم قواعد القانون التقليدية بصورة عامة و قواعد القانون الادارى على وجه الخصوص . حيث كان لتطور وظيفة الدولة الحديثة و اتساع مجال سلطاتها العامة تحت تأثير عوامل سياسية و اجتماعية و اقتصادية أثرا كبيرا في تطور و تغيير كثير من مفاهيم هذه القواعد مما أدى بالتالي الى نوع من التشابه بين الفكرتين السابقتين .

فعلى صعيد القواعد المنظمة للوظيفة العامة نجد مدلول هذه الاخيرة لم يعد قاصرا على السلطات السياسية التقليدية بل اتسع ليشمل فئات أخرى من الموظفين و العمال العامين حتى انعدمت التفرقة بين الموظف العام وغيره من العمال مثل ماهو واقع في الانظمة الاشتراكية . كما وفر المشرع في معظم البلاد كثير من ضمانات و ضوابط الخضوع لفكرة السلطة الرئاسية المادية منها و الاجتماعية والقانونية و القضائية (1) .

وكان jeanrivero قد بين منذ مدة " أن الحرية و السلطة الرئاسية و الديمقراطية ركائز ثلاث موجودة في قانون الموظفين و لكن أهميتهم النسبية تغيرت بعمق . فالفكرة الاولى للتفرقة الاساسية بين الاعمال الخاصة و الاعمال العامة في طريقها الى الزوال ، و مبدأ السلطة الرئاسية يضعف بالقدر الذى ينمو به مبدأ الديمقراطية نحو اتجاه جديد ، فمن ميدان السياسة تخطاها الى الميدان الاقتصادى و الاجتماعي . و هذا هو ماحدث باشتراك العاملين في ادارة المشروعات و قد استلهمها بعمق نظام العاملين العاديين و نظام الموظفين . وعن هذا الطريق تقاربا و هذا ما تبرزه دراسة بعض النصوص الاساسية لقانون 9 أكتوبر سنة 1946" (2)، و من ثم أصبحت السلطة الرئاسية قناعة ديمقراطية و ليست قوة تسليطية .

أما على صعيد القواعد المنظمة للنشاط الادارى و الاقتصادى في المجتمع فان الحكومات أولت اهتماما كبيرا بدقائق الامور الاقتصادية و الاجتماعية و توثقت علاقتها بهذه النشاطات لذلك أنطبع نشاط الادارة العامة بالطابع

---

(1) د.عمار عوابدى: رسالته السابقة ، ص: 493 ومابعدها .ثم لوران بلان المرجع السابق ، ص: 13 و مابعدها .

(2) jeanrivero: vers la fin du droit de la fonction publique dalloz chronique xxxvII 1947 P.142 .

و قد أورده أيضا د . حماد محمد شطا : رسالته النظام القانوني للاجوروالمرتبات في الوظيفة العامة . مرجع سابق، ص: 185 (الهامش) . وقد لاحظ أن نظام الموظفين المحلي الصادر سنة 1959 تضمن ذات الاحكام .

الاقتصادى ، خاصة في البلدان الاشتراكية التي أصبح القانون الادارى الاقتصادى فيها يتسم بطبائع و خصائص و أسس ذاتية تميزه عن فكرة القانون الادارى الاقتصادى التقليدى ، و يرجع ذلك الى الاعتبارات الاساسية التي تقوم عليها الدولة الاشتراكية . من بينها : الملكية العامة لوسائل الانتاج التخطيط الوطني الشامل ، مشاركة الطبقة الكادحة في ادارة و تسيير عمليات الانتاج . و التوزيع العادل للناتج القومي (1) . و هو ما استوجب تطوير قواعد القانون الادارى و أساليب و طرق الادارة العامة التقليدية بما يتلائم مع الوظيفة الجديدة لهذه الادارة ، حتى تنهض بدورها و تتمكن من فرض رقابتها المركزية الشاملة على مناحي النشاط العام الاقتصادى و الاجتماعي و توجيهه الوجهة التي تحقق اشباع الحاجات المادية و الاجتماعية للافراد .

و قد استلزم انتهاج النشاط المخطط اعادة تنظيم المجتمع عن طريق تحقيق شروط تنظيمية و قانونية أساسية تمثل الاطار التنظيمي لهذا النشاط . - من ذلك أن كيفية تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية و المؤسسات العامة الاقتصادية ، و العلاقات في داخل هذه المؤسسات أو فيما بينها و بين غيرها من المؤسسات الاخرى ، لم تعد هي نفس العلاقات التي كانت سائدة قبل تدخل الدولة و سيطرتها على وسائل الانتاج و تملكها لهذه المؤسسات و انما أصبحت تندرج هذه العلاقات ضمن تنظيم الاقتصاد الوطني ككـــل وهي مسألة تتوقف على مستوى التطور الذى وصلت اليه القوى الانتاجيـــة و مدى أهمية المؤسسة ذاتها . و بخصوص تنظيم علاقة الادارة المركزية بالمؤسسات العامة الاقتصادية في الانظمة الاشتراكية المخططة ، يذهب جل الفقهـــاء أن المسألة تتوقف على عدة اعتبارات من أهمها تمكين المؤسسة من مواجهـــة ظروفها الخاصة على نحو تستطيع معه اتخاذ القرارات الاقتصادية اللازمـــة لتسيير النشاط الانتاجي من ناحية ، و من ناحية ثانية ضمان اخضاع المؤسسة لمتطلبات الخطة ، و مستلزمات التنسيق بين نشاطات الوحدات المختلفـــة و تفادى الرجوع الى العمل التلقائي لقوى السوق ، الامر الذى يستلزم اختصاص الادارة المركزية ببعض قرارات التسيير الاقتصادي حتى يضمن سير هـــذه

---

(1) يراجع بخصوص القانون الادارى الاقتصادى . د . عوابدى عمار القانون الادارى و المؤسسات الادارية : المرجع السابق ، ص : 73 و ما بعدهـــا حيث أنتهى أن " القانون الادارى الاقتصادى في الدولة الاشتراكية هـــو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم و تحكم الادارة العامة الاقتصادية عضويا و وظيفيا و موضوعيا ، و تنظم العلاقات القانونية بين الوحدات و المـــرافـــق العامة الاقتصادية فيما بينها و بين السلطات السياسية و الادارية العليـــا في الدولة (السلطة الرئاسية و الوصائية) و أحكام و تنظيم الاعمال و النشاط التي تقوم به الوحدات الاقتصادية (القرارات الادارية و الاقتصادية ، العقود ، الضبط الاقتصادي ، و تنظيم عملية النظر و الفصل في المنازعـــات الـــتي تنجم (المسؤولية الاقتصادية ، التحكيم ، القضـــاء) .

المؤسسات على النحو الذى يحقق الاقتصاد الوطني في مجموعة الاهداف المنصوص عليهــا فــي الخطــة (1) .

ولما كان التوفيق عمليا وحتى نظريا بين هذين الاعتبارين وغيرهما مــن الاعتبارات الاخرى ليس بالامر الهين ، فان التفسير القانوني لعلاقة المؤسسة العامة الاقتصادية بالسلطة المركزية خضع الى عدة اطروحات فقهية . من ذلك ذهب د . السيد خليل هيكل ، بعد نقده مسلك الفقه لاستعماله مصطلــح الرقابة الوصائية لتأثره في ذلك بنظرية المركزية و اللامركزية ، الى اعتبار طبيعة العلاقة بين المؤسسة العامة و بين الدولة تمثل جوهر فكرة الرقابة ، و عمليــة اصدار القرارات من جانب أجهزة الدولة الى المؤسسة العامة في نظره " هــي التي اختلط على الفقه القانوني فهمها و اعتبرها من قبيل الوصاية الاداريــة في حين أن الرقابة " حق دستورى يخول سلطة اصدار قرارات معينة بهــدف اتمام أعمال الخطة" (2) . و اعتبر هذه الرقابة شكل جديد لممارسة السلطــة يعرض لنا فكرة جديدة مطلقة لها . وقد انتهى الى تكييف الرقابة بأنها حــق دستورى و سلطة عامة تخضع لإحكام القانون العام ، سواء كان هذا القانــون هو القانون الدستورى أم القانون الادارى .

و يتأكد لنا من العرض السابق أن الرأى غير مستقر حتى الان على تحديد طبيعة العلاقة بين المؤسسة العامة الاقتصادية و الادارية المركزية في الدولة و أن هذا النوع من المؤسسات مازال يخضع في معظم التطبيقات الى مزيــج من مظاهر عديدة لسلطات اشرافية و توجيهية و رقابية متداخلة و مندمجــة عضويا و وظيفيا و موضوعيا قد يتعذر الفصل بينها خاصة من الناحية العملية .

---

(1) د . محمد دويدار : مبادئ الاقتصاد السياسي ، الشركة الوطنية للنشــر و التوزيع بالجزائر 1981 ، ص : 518 و 519 . وقد أبرز أن " تنظيم العلاقة بين المركز و القاعدة يمثل اذن محاولة التوفيق بين هذين الاعتبارين ، والوزن النسبي لكل من هذين الاعتبارين يتوقف على مدى أهمية الوحدة الاقتصاديــة محل الاعتبار من وجهة نظر الاقتصاد الوطني . كما يتوقف على مرحلة التطــور التي يمر بها الاقتصاد المخطط . و الوفرة النسبية في الموارد الانتاجية (البشرية و الغير البشريــة) . . . الــخ .

(2) د . السيد خليل هيكل : المرجع السابق ، ص : 184 و مابعدهــا . حيث تابع شرحه قائلا : " بمعنى أن الرقابة تكون من قبيل الحقوق الدستورية بالنسبة للاجهزة الشعبية الممثلة لمجموع الشعب المالك الحقيقي للاموال العامة و في مجال أجهزة الدولة التي تباشر استغلال هذه الاموال يخــول هذا الحق سلطات معينة و يصبح حق الدولة في الرقابة مجرد توزيع اختصاص لهذه السلطات و من التحليل السابق ليمكن القول بأن الرقابة على المؤسسات العامة الانتاجية أو الاستهلاكية تكون مظهرا من مظاهر السلطة و تصبح موضوعا من موضوعات علم السياسة" . ثم نادى بوجود سلطة رابعة بجوار السلطات الثلاث التقليدية ، و هذه السلطة هي سلطة الرقابة . وقد أشرنا فيما سبق أن الدستور الجزائرى لعام 1976 كان قد خصص الفصل الخامس منه الى وظيفة الرقابــة=

وان عدم تحديد طبيعة هذه العلاقة نتيجة للعوامل و المواقف التشريعية و الفقهيـة سالفة الذكر بالاضافة الى عدم كفاية الضوابط التنظيمية و القانونيـة و العلمية قد شكل مصدر صعوبة أساسي لايجاد معيار للتمييز بين السلطة الرئاسية و الوصاية الاداريـة .

و مع ذلك يمكن القول أن العلاقة بين هاتين الفكرتين الاخيرتين لاتصـل الى درجة الانقسام لوجود عناصر كثيرة للتشابه بينهما . كما لا تبلغ الى درجـة الوحدة لوجود جوانب عديدة للتفرقة . فالسلطة الرئاسية ظاهرة تنظيمية قديمـة قدم فكرة التنظيم نفسها ، تحتل مكانها داخل تنظيم الشخص المعنوى الـواحـد مركزيا و عاما كان أو خاصا . لتنظيم علاقة الرئيس بالمرؤوس على النحو الذى قدمناه . أما فكرة الوصاية الادارية كما سوف نرى بعد حين جاء بها المشرع حديثـا كبديل عن السلطة الرئاسية لتنظيم علاقة قانونية من نوع آخر يختلف عن علاقـة الرئيس بمرؤوسيه ، هي علاقة أشخاص معنوية عامة بأشخاص معنوية عامة تعلوهـا في المرتبة ، عهد اليها المشرع بممارسة وصايتها على الاشخاص التابعة لهـا على أن تكون هذه الوصاية محدودة في مضمونها و مكانها و زمانها ، و تمـارس في اطار جملة من الضوابط تضمن و تؤمن من ذلك القدر من حرية التصرف الذى منحه المشرع للهيئة الخاضعة للوصاية . و القول بغير ذلك يعصف بهذه الفكرة و بجانـب الحكمـة التي توخاها المشرع عند تقريره لهـا .

= الى جانب الوظائف الاخرى ، أنظر المواد 183 حتى 190 منه . أنظر فـي ذلك أيضا محاولة ديليون DELION - في تكييفه للرقابة على المؤسسـات العامة الاقتصادية ، حيث يقرر بأنها ليست من قبيل السلطة الرئاسية و لا مـن قبيل الوصاية الادارية بل هي وصاية اقتصادية ، TUTELLE ECONOMIQUE راجع مؤلفه l'état et les entreprises publiques siry

ص : 42 و 114 . وقد أشار اليه أيضا د . خليل هيكل : المرجع السابـق ص : 181 و 182 .

الفصل الثاني

مظاهر السلطة الرئاسية على المؤسسة العامة الاقتصادية

تمهيد وتقسيم : بحثنا في الفصل الاول من هذا الباب مفهوم السلطة الرئاسية من خلال تعرضنا الى أهم عناصر وجوانب فكرة " التنظيم " الثابت منها والحركي ، فأبرزنا دور ووظيفة السلطة الرئاسية ومدى أهميتها وضرورتها لكل تنظيم اداري مهما كانت طبيعته عاما أم خاصا مركزيا أو لا مركزيا باعتبارها ظاهرة تنظيمية قديمة ، وظيفية وقانونية وفنية وعملية ، تمثل القوة الدافعة والمحركة والموجهة لجهاز ادارة المنظمة نحو تحقيق أهدافه المرسومة ، لذلك فهي تحتل مكانها داخل التنظيم الاداري للشخص المعنوي الواحد مادام هذا الاخير يتمتع ولو بقدر أدنى من التنظيم .

لانه من مقتضيات التنظيم الاداري ، كما أسلفنا ، أن يخضع الاعضاء (هيئات وأفراد) الادنى الى من هم أعلى في درجات السلم الاداري وارتباطهم بعلاقة تبعية عضوية مباشرة تجيز للرؤساء أن يمارسوا على من دونهم من المرؤوسين التابعين لهم سلطتهم الرئاسية في حدود القانون ، و يتمثل ذلك فيما يصدروه اليهم من التوجيهات والاوامر الملزمة ، وتعيينهم وتخييرهم وتبديل مراكزهم واصدار القرارات المتعددة بشأنهم وتنفيذها فورا دون الاخلال بالضمانات القانونية والقضائية المقررة لفائدتهم .

واذا كان الاصل يقضي بعدم خضوع المؤسسة العامة الاقتصادية المتمتعة بالشخصية المعنوية وقدر من الاستقلال المالي والاداري الى فكرة السلطة الرئاسية فان الواقع يبين لنا عكس ذلك ، حيث نجدها ما تزال تخضع في عدة جوانب منها الى مظاهر هذه السلطة ، هذا بالاضافة الى ما يمارس عليها من مظاهر وصائية ورقابية أخرى ، مما ساعد على وجود نوع من التداخل العضوي والوظيفي بين مختلف الاجهزة التي عهد اليها مهمة الاشراف ومتابعة نشاط المؤسسة .

وقد لمسنا فيما تقدم مدى صعوبة ايجاد معايير عملية للفصل بين هذه المظاهر المتعددة سواء على الصعيد التشريعي أو القضائي .
والحقيقة أن التمسك بالنظريات والمفاهيم

التقليدية لتنظيم أو تكييف علاقة الدولة بمؤسسات القطاع العام الاقتصادى ، رغم ما استجد من معطيات سياسية و اقتصادية و اجتماعية في بناء الدولة المعاصرة جعل تفسير هذه العلاقة عن طريق محاولة الفصل بين مظاهر السلطة الرئاسية و مظاهر الوصاية الادارية أمرا صعبا ان لم يكن مستحيلا على الاقل من الناحية العملية و لا سيما أن جل كتابات فقهاء القانون الادارى تذهب الى تقسيم مظاهر كل من الفكرتين السالفتي الذكر الى قسمين ، مظاهر تمارس على الاشخاص و أخرى تمارس على الأعمال ». و من هنا كان من الواجب أن يتم تنظيم و بحث هذه العلاقة على الصعيدين التشريعي و الفقهي بصورة أكثر موضوعية اخذين بعين الاعتبار التطور الذى أصاب وظيفة الدولة الحديثة ، حيث انتقلت من دولة حارسة الى دولة مسؤولة عن تأمين الحاجات العامة للمجتمع و هي لذلك تمارس شتى أنواع النشاطات و في مقدمتها النشاط الاقتصادى عن طريق مؤسساتها الاقتصادية .

و لكن قصدنا الان ليس التصدى لحسم موضوع علاقة الدولة بمؤسساتها العامة الاقتصادية ، و ايجاد معيار التمييز بين مظهرى السلطة الرئاسية و الوصايا الادارية ، بقدر ما هو عرض و تتبع أهم هذه المظاهر على هذا النوع من المؤسسات ، ثم ابداء الرأى بخصوص تنظيم هذه العلاقة من وجهة نظرنا . و نزولا عند مقتضيات منهج البحث نقسم موضوع هذا الفصل الى مبحثين :

- المبحث الاول : نتطرق فيه الى مظاهر السلطة الرئاسية على الجانب العضوى في المؤسسة .
- المبحث الثاني : نخصصه للكلام عن مظاهر السلطة الرئاسية على الجانب المتعلق بنشاط المؤسسة .(1)

---

(1) — ملاحظة : ننبه هنا الى :

أولا : أن هذا التقسيم أملته ضرورة المنهج الدراسي فقط و انما في الواقع نجد ازدواجا عضويا و وظيفيا بين الفكرتين على النحو الذى بيناه فيما سبق ، بمعنى أن كلا من السلطة الرئاسية و الوصاية الأدارية تمارس على أعضاء و نشاط الهيئات اللامركزية ، و بذلك يتعذر فصل هذه المظاهر عن بعضها خاصة اذا ما أعطى المشرع صلاحيات واسعة لجهة الوصاية الادارية على الهيئات الخاضعة لهما .

ثانيا : ان تغييرا طرأ على أوضاع المؤسسة العامة الاقتصادية في الجزائر بصدور القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية سالف الذكر ، و كنا قد أوشكنا على نهاية اعداد بحثنا هذا مما أضطرنا الى معالجة هذا الاصلاح =

المبحث الاول : مظاهر السلطة الرئاسية على الجانب العضوى

يذهب معظم فقهاء القانون الادارى الى أن السلطة الرئاسية تمارس على أشخاص و أعمال المرؤوسين بما في ذلك أشخاص و أعمال الهيئات اللامركزية لكن البعض يرفض هذا التعبير على أساس أن هذه السلطة وغيرها لا تمارس على الأشخاص في حد ذاتهم و انما تمارس عليهم بوصفهم موظفين يشغلون وظائف محددة من طرف المشرع ، و من ثم ليس لهذه السلطة أن تتدخل في أمور تتعلق بحياة المرؤوسين الشخصية الخاصة الا اذا كان ذلك يمس نشاطهم الوظيفي أو بمناسبة ممارسته ، على أن يكون ذلك في حدود الصلاحيات المخولة لها و طبقا لمقتضيات مصلحة الوظيفة العامة التي يشغلها الموظف (1) .

و نحن نؤيد هذا الرأى باعتباره أن الزمن الذى كانت تمتد فيه سلطة الرؤساء الى أشخاص مرؤوسيهم بما فيها حياتهم الشخصية قد ولى في ظل الدول المتحضرة و ما أصبحت تكفله لهم دساتيرها من حقوق و حريات عامة . و لما كان بناء أى منظمة أو مؤسسة يتكون من جانب عضوى أو شكلي (أشخاص تجهيزات ، تقسيمات . . .) و آخر موضوعي (نشاط . .) فان المقصود بمظاهر السلطة الرئاسية على الجانب العضوى للمؤسسة هنا ، هو جملة ما يجوز أن تمارسه سلطة ادارية عليها مختصة على الهيئات و الافراد الذين يشكلون الجانب العضوى للمؤسسة ، و التي لها تأثير مباشر على ممارسة وظائفهم و مسارهم الوظيفي فيها في نفس الوقت . و من أهم هذه المظاهر : تعيين مسيرى ادارة المؤسسة و ترقيتهم ، ثم تأديبهم أو فصلهم عند الاقتضاء . و اذا كانت هذه المظاهر تعتبر من صميم وظيفة الرؤساء الاداريين على مرؤسهم (2) ، فان

= الجديد و تقييمه في موضوع خصصنا ، لهذا الغرض في نهاية الباب الثاني من هذا البحث ، مع الاشارة اليه بايجاز كلما اقتضت الضرورة الى ذلك في موضوعات البحث الأخرى .

(1) — من هذا الرأى أيضا ، pirre di malta الذى تجنب تعبير السلطة " الرئاسية على الأشخاص " في رسالته السابق الاشارة اليها حيث أطلق عليها " صلاحيات السلطة الرئاسية التي لها في نفس الوقت تأثير على ممارسة الوظيفة و على مسار خدمة الموظف " أنظر ص : 77

Des compétence hierarchiques qui ont une incidence à la fois sur l'exercice des fonctions administratives et sur la carriere des agents.

(2) Pierre di malta ، المرجع السابق ص : 77 ، حيث ذكر أن تعيين يمثل أول أثر من آثار السلطة الرئاسية و يليه الترقية ، و هذان مظهران لا ينفصلان و يجدر التنبيه الى أن ليس لكل الرؤساء الاداريين صلاحية التعيين =

المشرع قد يتدخل ليقيد هذه السلطات و بالتالي تتقلص مظاهرها على المرؤوسين ، غير أن سلطة الرؤساء التقديرية ماتزال واسعة في هذا المجال ، و خصوصا عندما يتعلق الأمر بشاغلي الوظائف الادارية العليا ذات الطابع السياسي .

لذلك سوف نقسم الحديث في هذا المبحث الى مطلبين .

المطلب الاول : نتناول فيه تعيين و ترقية أعضاء ادارة المؤسسة العامة الاقتصادية .

المطلب الثاني : نخصصه للحديث عن تأديب و فصل هؤلاء الاعضاء من غير الطريق التأديبي .

المطلب الاول : تعيين و ترقية أعضاء الادارة

نقوم بدراسة هذا المطلب في فرعين ، نخصص الاول لموضوع "التعيين" و نتطرق في الثاني الى فكرة " الترقية " انطلاقا كعادتنا من النظرية العامة المقارنة الى واقع النظام الادارى الجزائرى .

الفرع الاول : تعيين أعضاء الادارة

نتعرف في البداية على مفهوم التعيين في النظرية العامة ثم نتناول الطريقة التي يتم بها تعيين أعضاء ادارة المؤسسة العامة الاقتصادية في الانظمة المقارنة ، و أخيرا نخلص للحديث عن تعيين أعضاء ادارة المؤسسة الاقتصادية العامة في الجزائر .

اولا : مفهوم التعيين

يقصد بالتعيين " اسناد عمل لشخص ما " هذا بصورة مجملة ، لكن مجرد اسناد عمل لشخص ما لا يجعل من هذا الشخص موظفا في بلد كفرنسا مثلا ، حيث لا تكتسب صفة الموظف العام الا بتوفر عدد من الشروط منها مايتعلق بالوظيفة و منها ما يتعلق بشخص الموظف ، "كأن تكون الوظيفة داخلية في أحد كادرات الوظائف أو في درجة السلم الرئاسي ، و أن يكون العمل دائما" . لذلك نقد حدد المقصود " بالتعيين في الوظائف الحكومية بأنه العمل القانوني الذى بموجبه تعهد السلطة المختصة للمرشح وظيفة داخلية في الملاك الدائم" و يشترط لصحة العمل القانوني هذا توافر في شخص الموظف الشروط العامة للتعيين التي تنص عليها قوانين

= كما يمكن أن يعهد به الى جهة الوصاية ، أو يتم بواسطة الانتخاب في الوظيفة الانتخابية .

الوظيفة العامة . و شروط أخرى تتعلق بالسلطة التي تقوم بالتعيين ، أى يجب أن يتم التعيين من قبل السلطة المختصة بموجب القانون (1) .

ان التعيين يعتبر ركنا أساسيا لا زما لاضفاء صفة الموظف العام على الشخص . فالرأى الراجح لدى الفقه و القضاء الفرنسيين أن الموظف العام هو " كل شخص يعهد اليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام " و قد استخلص الفقهاء عناصر هذا التعريف و هي أن يعين شخص بصفة دائمة في وظيفة دائمة . و أن يكون هذا التعيين في وظيفة داخلة في أحد كادرات الوظائف أو في درجات السلم الرئاسي . كما يجب أن يكون التعيين في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام ، و أن تصدر أداة قانونية بالتعيين في الوظيفة العامة من السلطة المختصة لذلك ، و أن يكون التعيين في الوظيفة العامة برضا الموظف (2) .

و يتبين مما تقدم أن التعيين في الوظائف الحكومية لا يتم الا بتوافر شروط محددة و سابقة تقيد سلطات الجهات المختصة باتخاذ قرار التعيين ، و هي شروط تتضمنها عادة النصوص

---

(1) د. شاب توما منصور ، التعيين و الترفيع في قانون الخدمة المدنية العراقي ، مقاله المنشور بمجلة العلوم الادارية المصرية العدد الثالث ديسمبر 1969 و ما بعدها ، و مما ذكره " أن المرشح للوظيفة العامة لا يصبح موظفا قبل أن تتدخل السلطة الادارية للكشف عن ارادتها ، كما أن جميع الاثار القانونية لا تترتب على مجرد كسب السلطة الادارية عن ارادتها بل لابد من أعمال أخرى يقوم بها الموظف نفسه . أن مجموع هذه العمليات يمكن أن نطلق عليها مصطلح (تقليد الوظيفة) و عليه فان تقليد الوظيفة يتكون من التعيين والقبول المباشر " . و كما قد أشرنا فيما سبق أن المشرع الفرنسي يميز بين الوظيفة و الدرجة ، كما أن من يعين في الوظيفة العامة لا يصبح موظفا بكل معنى الكلمة الا بعد أن يقلد وظيفة معينة بالاسم و بالدرجة ، و العملية الاخيرة تتم بعد التعيين و يطلق عليها بالفرنسية LA TITULARISATION أى التثبيت ، راجع عند الكاتب ، أهمية التمييز بين التعيين و التثبيت بمعناه الفرنسي .

(2) د . محمد حامد الجمل ، المرجع السابق ، ص 45 و ما بعدها راجع عنده شرح هذه الاركان في الفقه و القضاء الفرنسيين حيث استبعد من اعداد الموظفين العموميين الاشخاص الذين يستدعون للاعمال المؤقتة بطبيعتها ، كاعداد جسر ، أو بناء سد للفيضان و الذين يتطوعون مجانا في التكنات العامة . . . و كذلك من يعين في الخدمة لمدة مؤقتة ينتهي عقده بعد انتهائها . أما أن تكون الوظيفة داخلة بقانون ، أو نص الميزانية أو بلائحة ، لضمان السير العادى و المنظم للمرفق العام أما في الانظمة الاشتراكية التي تصنع نظاما قانونيا =

الدستورية و القانونية و الائحية التي تتولى تنظيم قواعد الوظيفة و العمل بادارة الدولة (1) . و عليه سنتناول بايجاز الشروط الواجب توافرها في الوظيفة أو منصب العمل ، ثم نتناول ثانيا قرار التعيين .

أ — الشروط المتعلقة بالوظيفة أو منصب العمل

لم يعد اختيار و تعيين الموظفين العامين كما كان في أول الأمر متروكا لحرية الادارة و الرؤساء الاداريين المطلقة نظرا للنتائج المؤسفة التي ظهرت في هذا الميدان مثل المحسوبية في الاختيار ، و تفشي الرشوة و فساد الجهاز الادارى مما حدا بمعظم الدول الى وضع قواعد محكمة لاختيار أصلح المواطنين لشغل المناصب العامة (2) ، لهذا تصدى المشرع في معظم التطبيقات ليشارك السلطة الرئاسية من جهة و يضع الحدود و القيود على صلاحياتها في موضوع التعيين بمناصب و وظائف العمل بالادارة الحكومية من جهة ثانية و هذا من خلال ترتيب هذه الوظائف و تصنيفها و تقويمها ، و حصر العناصر الثابتة و المحددة لها " مثل الوظيفة أو منصب العمل ، و الاختصاص و مجموعة الحقوق و الالتزامات الوظيفية المتعلقة بالوظيفة ، و النظام القانوني العام الذى يشكل الاطار و الضابط لهذا المركز القانوني العام "(3) .

و المشرع و هو بصدد وضع مجموعة الاعمال اللازمة لكل وظيفة ، كاسمها و نوعيتها و طبيعتها ، و مجموعة الاختصاصات و الواجبات التي تتضمنها و الشروط و المؤهلات اللازمة لشغلها ، لابد أن يأخذ في الاعتبار الخلفيات و المبادئ الايديولوجية و السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و القانونية و الفنية و العملية في المجتمع ، و التي يجب احترامها في عملية انتقاء من يشغل هذه المراكز ، لذا يرى البعض أن السلطات الادارية الرئاسية تشارك المشرع " في عملية تحديد و انشاء المراكز القانونية الوظيفية بصورة تكميلية و تعاونية حيث تقوم السلطات الرئاسية

= موحدا يحكم روابط العمل بها ، سواء كان أطرافها شخصا عاما أو خاصا تختفي الاركان السابقة التي تظهر في تعريف الموظف العمومي في الدول الرأسمالية ، فهو في هذه الدول و من بينها جمهورية ألمانيا الديمقراطية " كل شخص يعمل في أجهزة الدولة و مؤسساتها العامة في المشروعات المملوكة للامة أو أجهزة الادارة المحلية " انظر ص 66 .

(1) — Charles debbasch المرجع السابق ص 453 قوله:
" tout les états organisent avec dessources divers des organismes centralisant la gestion de la fonction publique "

(2) — د . سليمان محمد الطماوى ، مبادئ علم الادارة العامة ، المرجع السابق ص 505 و 506 .

(3) — د . عمار عوابدى ، رسالته السابقة ، ص 284 .

الادارية بتكييف النصوص القانونية العامة و تفسرها واقعيا و عمليا و فنيا و تجسدها في اللوائح و القرارات الادارية العامة من أجل أن تصبح في صياغات فنية و عملية و علمية قابلة للتطبيق" (1) .

غير أن تنظيم و توزيع الوظائف العامة و مناصب العمل أصبح اليوم خصوصا في الانظمة الاشتراكية ، تشارك فيه جهات عديدة و يخضع الى مناقشة شعبية و عمالية واسعة سواء في مرحلة وضع و تخطيط هذه الوظائف أو عند تطبيقها ، و سواء كان ذلك على المستويات المركزية أو اللا مركزية الاقليمية أو المصلحية ، و ذلك تجسيدا لمبدأ الديمقراطية الذى يقضي باشراك مختلف فئات الموظفين و العمال المعنيين خاصة في مثل هذا الموضوع الحساس و الهام في حياتهم الاقتصادية و الاجتماعية و هو ما يعطيهم احساسا معنويا بعدالة نظام الادارة و سلامته(2) وربما كان تطور هذه المفاهيم الديمقراطية لدى معظم الدول على اختلاف انظمتها هو الذى أدى بها الى وضع مبادئ و شروط تقيد حرية الادارة عند تقليدها لوظائف العمل الحكومية ، و قبول المترشحين لشغلها . و من أهم هذه الشروط و المبادئ :

1 ـ مبدأ المساواة : يعتبر مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة من المبادئ التي استلهمها قانون الوظيفة العامة في فرنسا بعد اعلان حقوق الانسان و المواطن سنة 1789 الذى ينص على أن " الناس يولدون ويبقون أحرارا و متساويين في الحقوق ، و الفروق الاجتماعية لا يمكن أن تبنى الا على المنفعة العامة " ." و القانون هو تعبير عن الارادة العامة ... و لان المواطنين متساوون في نظر القانون ، فهم سواسية في الوصول الى المراكز و الوظائف العامة ، تبعا لامكاناتهم و من غير أى تفريق الا فيما يفضلهم من فضائل و مواهب" .(3) و يقتضى تطبيق هذا المبدأ الهام أن يتساوى المواطنون في الوصول الى الوظائف العامة و تقلدها من غير أى تفرقة الا فيما يميزهم من فضائل و مواهب ، كأن يوضع لكل وظيفة شروط ، كالشروط المتعلقة بالسن و الشهادة و الاهلية و المميزات .

---

(1) ـ د . عمار عوابدى ، رسالته السابقة ، ص 287 .

(2) ـ د . أحمد حافظ نجم ، ترتيب الوظائف العامة ، المرجع السابق ص : 185 ، راجع عنده ديمقراطية الترتيب في الانظمة الاشتراكية .

(3) ـ LAURENT BLANC ، الوظيفة العامة ، المرجع السابق ص 47 و 48 ، و في ذلك يقول : " الوظائف العامة تشكل ارثا وطنيا يجب ابعاده عن تأثير القوى السياسية و المصالح الخاصة ، كما يجب على الدولة أن تديره ادارة ديمقراطية ."

لكن يجب عدم التمييز بين طلاب الوظائف العامة تبعا لاصلهم أو طبقتهم الاجتماعية أو آرائهم ، أو جنسهم ، أو محل اقامتهم ، ومن أجل ضمان تكافؤ الفرص أمام المترشحين لتقلد الوظائف العامة بعيدا عن كل تأثير أو تحيز يشترط أن يتم القبول بهذه الوظائف عن طريق المباراة العامة و اختبارات تكون فيها اسماء المترشحين مغلقة أو مخفية .

و يرى الاستاذ LAURENT BLANC ، في معرض حديثه عن الوظيفة العامة و متطلباتها القانونية في فرنسا" ان مبدأ المساواة هذا ، الذى فرضه مبدأ أساسي من مبادئ الديمقراطية" ... هذا المبدأ قد ضمن للوظيفة العامة تعيينات غير سياسية ، و منع التدخل و الوساطة و تجنب التفرقة بين المرأة و الرجل ، و التمييز العنصرى . و هو لا يتناقض مع التوجيه الاجتماعي لسياسة التعيين في الوظائف لانه يظل ممكنا و بالطرق الشرعية مخالفة مبدأ المساواة لصالح بعض الفئات ، كما يشهد على ذلك التشريع الذى يعطى أفضليات لضحايا الحرب و للمحاربين القدماء ، و العمال المعاقين (1) .
و من مقتضيات مبدأ المساواة أيضا ، المساواة في المعاملة بين الموظفين الذين ينتمون الى سلك وظيفي واحد ، بضمان تكافؤ الفرص في الوصول الى الوظائف المختلفة في هذا السلك ، مهما يكن أصلهم أو جنسهم ، أو آرؤهم ، أو شهاداتهم التي لا يمكن أن تبرز التمييز بين الموظفين بعد دخولهم في هذا السلك . كما يجب تطبيق مبدأ المساواة في المعاملة بالتدقيق فيما يخص الترقية و الاجور و عملية نقل الموظفين .

و أخيرا أحيط تطبيق هذه المبادئ بحماية و ضمانات جزائية قضائية . ففي فرنسا تسهر المحاكم الادارية وعلى رأسها مجلس الدولة على احترام هذه المبادئ ، من خلال النظر في الطعون التي يقدمها الموظفون في القرارات الادارية ، " فهي ضمان المحافظة على المبادئ الاساسية لقانون الوظيفة العامة و الاصول المثبتة في الانظمة الاساسية . و اذا كان من غير صلاحيتها أن تصلح القرار الادارى ، فبامكانها أن تلغي كل الاجراءات المنافية للقانون ، و المبادئ العامة للحقوق و القرارات الشخصية غير الاصولية ، و لتحكم على الادارة برفع الضرر و بدفع تعويضات عما يمكن أن تكون قد الحقته بالموظف من اجحاف" (2) .

---

(1) — LAURENT BLANC ، المرجع السابق ص 48 و 49 .

(2) — LAURENT BLANC ، المرجع السابق ص 49 و 50
يراجع بهذا الصدد أيضا ، CHARLES DEBBASCH المرجع السابق الشروط الاساسية للدخول الى الوظيفة العامة و توجه لتطبيق مبدأ =

2ـ اتباع اجراءات محددة : لقد فرض المشرع و الاجتهادات الفقهية على الادارة ، من أجل ضمان احترام تطبيق مبدأ المساواة ، أن تتبع اجراءات محددة و دقيقة للغاية عندما تفصح عن ارادتها لتوظيف أشخاص يشغلون الوظائف الشاغرة لديها مثل الاعلان ، و تنظيم المباراة ، و الترقي و التدرج في الوظائف ، و العقوبات التأديبية من غير سبب مشروع و التي تستهدف شطب اسم الموظف تلقائيا من الملك الوظيفي ، قبل أن يبلغ سن التقاعد الا بسبب عدم كفاءته المهنية ، أو لسبب مسلكي . فلما كان مبدأ المساواة و تكافؤ الفرص أمام المترشحين لتقلد الوظائف العامة ، يتعارض مع كل تنظيم سوى و مستتر عند اجراء المباراة ، فرض المشرع على الادارة أن تنشر و تعلن بالطرق الرسمية عن شغور الوظائف قبل أن يجرى التعيين أو النقل اليها ، و أن تنشر كل تعيين أو ترقية أو نقل . كما نظم المشرع الاجراءات و الطرق التي يتم بمقتضاها تعيين الموظفين بواسطة مباراة مفتوحة أمام جميع المرشحين الذين يستوفون الشروط المحددة في النظام الاساسي للوظيفة العامة ، على أن تتولى الحكم على نتائج هذه المباراة مفتوحة على الصعيد الوطني و أن يعلن عنها مسبقا للجمهور(1) .

غير أن مبدأ مساواة الدخول أو الالتحاق أو الوصول أو تقليد الوظائف العامة لا يمنع من فرض على المرشحين شروط و معايير أخرى زيادة على الكفاءة ، و هي شروط تتضمن انتماءهم للمجموعة الوطنية ، و شرفهم و سلامتهم الصحية ، و هكذا نجد كل الدول تشترط في المترشحين للوظائف العامة أن يتمتعوا بالجنسية الوطنية و اللياقة الصحية و الحقوق المدنية(2) .

= المساواة في الانظمة المقارنة . و الاستثناءات عليه ، ص 462 و قد أورد الاستثناء المتعلق بالحائزين للوظائف العليا التي تحتل مكانا وسطا بين الوظائف السياسية و الادارية ، ص : 465 .

(1) ـ Laurent blanc ، المرجع السابق ، ص 51 و الحكمة من نشر و اعلان عن شغور أي وظيفة بالطرق الرسمية قبل أن يجرى التعيين أو النقل اليها هو السماح لكل موظف أن يطعن في القرارات غير الشرعية ، غير أن ذلك كما قال " يصبح من الممكن أن ترى في الجريدة الرسمية ـ و هذه نتيجة كاريكاتورية مضحكة لهذا المبدأ ـ اعلان عن اجراء مباراة لتعيين خادمة في مجلس الشيوخ أو لتعيين " خبيرين في التحليل " و خمس " مفوضين " في مصلحة الاستخبارات الخارجية و محاربة التجسس " ثم أشار الى الجريدة الرسمية الفرنسية بتاريخ 13 .06 .1968 و 05 .11 .1969 انظر هامش ، ص : 52 .

(2) ـ شارل ديباش charles debbesch ، المرجع السابق ، ص 468 و 469 حيث أشار الى تدخل العامل الجغرافي في التعيين ، خاصة في الولايات المتحدة الامريكية و ذلك بهدف مساعدة الولايات أقل نمو في الناحية الغربية كمقابل للولايات المتطورة الواقعة على المحيط الاطلسي .

2 — اتباع اجراءات محددة : لقد فرض المشرع و الاجتهادات الفقهية على الادارة ، من أجل ضمان احترام تطبيق مبدأ المساواة ، أن تتبع اجراءات محددة و دقيقة للغاية عندما تفصح عن ارادتها لتوظيف أشخاص يشغلون الوظائف الشاغرة لديها مثل الاعلان ، و تنظيم المباراة ، و الترقي و التدرج في الوظائف ، و العقوبات التأديبية من غير سبب مشروع و التي تستهدف شطب اسم الموظف تلقائيا من السلك الوظيفي ، قبل أن يبلغ سن التقاعد الا بسبب عدم كفاءته المهنية ، أو لسبب مسلكي . فلما كان مبدأ المساواة و تكافؤ الفرص أمام المترشحين لتقلد الوظائف العامة ، يتعارض مع كل تنظيم سرى و مستتر عند اجراء المباراة ، فرض المشرع على الادارة أن تنشر و تعلن بالطرق الرسمية عن شغور الوظائف قبل أن يجرى التعيين أو النقل اليها ، و أن تنشر كل تعيين أو ترقية أو نقل . كما نظم المشرع الاجراءات و الطرق التي يتم بمقتضاها تعيين الموظفين بواسطة مباراة مفتوحة أمام جميع المرشحين الذين يستوفون الشروط المحددة في النظام الاساسي للوظيفة العامة ، على أن تتولى الحكم على نتائج هذه المباراة مفتوحة على الصعيد الوطني و أن يعلن عنها مسبقة للجمهور(1) .

غير أن مبدأ مساواة الدخول أو الالتحاق أو الوصول أو تقليد الوظائف العامة لا يمنع من فرض على المرشحين شروط و معايير أخرى زيادة على الكفاءة ، و هي شروط تتضمن انتماءهم للمجموعة الوطنية ، و شرفهم و سلامتهم الصحية ، و هكذا نجد كل الدول تشترط في المترشحين للوظائف العامة أن يتمتعوا بالجنسية الوطنية و اللياقة الصحية و الحقوق المدنية(2) .

= المساواة في الانظمة المقارنة . و الاستثناءات عليه ، ص 462 و قد أورد الاستثناء المتعلق بالحائزين للوظائف العليا التي تحتل مكانا و سطا بين الوظائف السياسية و الادارية ، ص : 465 .

(1) — Laurent blanc ، المرجع السابق ، ص 51 و الحكمة من نشر و اعلان عن شغور أى و ظيفة بالطرق الرسمية قبل أن يجرى التعيين أو النقل اليها هو السماح لكل موظف أن يطعن في القرارات غير الشرعية ، غير أن ذلك كما قال " يصبح من الممكن أن ترى في الجريدة الرسمية — و هذه نتيجة كاريكاتورية مضحكة لهذا المبدأ — اعلان عن اجراء مباراة لتعيين خادمة في مجلس الشيوخ أو لتعيين " خبيرين في التحليل " و خمس مفوضين " في مصلحة الاستخبارات الخارجية و محاربة التجسس " ثم أشار الى الجريدة الرسمية الفرنسية بتاريخ 13 .06. 1968 و 05 .11. 1969 انظر هامش ، ص : 52 .

(2) — شارل ديباش charles debbesch ، المرجع السابق ص 468 و 469 حيث أشار الى تدخل العامل الجغرافي في التعيين ، خاصة في الولايات المتحدة الامريكية و ذلك بهدف مساعدة الولايات أقل نمو في الناحية الغربية كمقابل للولايات المتطورة الواقعة على المحيط الاطلسي .

وخلاصة القول " أن المرحلة الاولى في عملية تخطيط وتنظيم عملية التعيين هي أصلا من اختصاصات وسلطات المشرع في الدولة ، ولكن السلطات الادارية المختصة تساهم في دور تكميلي في هذه المرحلة الاولى من عملية التعيين ، والتي تنصب أساسا على تحديد وتخطيط وتنظيم المراكز الوظيفية التي يشغلها من سيتم تعيينه لشغلها " (1) .

ب ـ الشروط المتعلقة بقرار التعيين

وفي المرحلة الثانية يشترط أن يصدر قرار فردى وذاتي من السلطة الادارية المختصة تلحق بواسطة الشخص المترشح للوظيفة العامة ، فتبدو مظاهر السلطة الرئاسية في هذه المرحلة أكثر وضوح وجلاء ، بناء على ما تملكه من صلاحيات تتعلق بعملية انتقاء الاشخاص والحاقهم بالمراكز الوظيفية الشاغرة ، واضفاء عليهم الصفة القانونية للعامل العام ، وادخالهم في النظام القانوني للوظيفة العامة في الدولة عن طريق قرارات ادارية نهائية وفردية ذاتية صادرة من السلطات الادارية الرئاسية المختصة . (2) وفي ذلك يقول الدكتور عمار عوابدى : " فسلطة التعيين والحاق المترشحين للوظائف العامة بالمراكز الوظيفية الشاغرة تبدو وتظهر أصالتها باعتبارها مظهر من مظاهر فكرة السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس في قرار التعيين الذى هو قرار ادارى نهائي انفرادى صادر من السلطة الادارية الرئاسية المختصة " (3) .

لكن ماذا يعني ما أجمع عليه الفقه والقضاء والقانون الوضعي من اعتبار قرار التعيين في الوظائف العامة هو قرار إدارى شرطي ونهائي مولد ومنشىء لآثار قانونية صادر بارادة منفردة ، وعمل فردى وذاتي شخصي وملزم ؟ .

لقد سبق البيان أن القرارات الادارية بالنظر الى الهيئة التي اصدرتها أو الشخص الذى أجراها تتمثل في الاوامر الملكية أو الجمهورية التي يصدرها رئيس الدولة ملكا كان أو رئيسا للجمهورية في شأن مباشرة صلاحياته الدستورية المتعلقة بتعيين رجال الحاشية ومنح الرتب والالقاب وتعيين كبار رجال الدين وتعيين الوزراء . وهي كذلك المراسيم التي يصدرها رئيس الدولة

---

(1) ـ د . عمار عوابدى ، رسالته السابقة على المحيط الاطلسي .

(2) ـ د . عمار عوابدى ، رسالته السابقة ، ص 288 و 289 .

(3) ـ د . عمار عوابدى ، رسالته السابقة ، ص 289 .

بمفرده (في النظام الرئاسي ، الذى يقوم على أساس الخلط بين منصبى رئيس الدولة و رئيس الحكومة ، فانه يرخص لرئيس الدولة أن يمارس بنفسه السلطات التنفيذية المقررة له في الدستور دون و ساطة وزرائه) أو المراسيم التي يوقع عليها معه رئيس مجلس الوزراء و الوزراء المختصون (و هي لا تكون الا في النظام البرلماني حيث يمارس رئيس الدولة سلطاته التنفيذية المقرر له في الدستور بواسطة وزرائه) . ثم تليها قرارات مجلس الوزراء و القرارات الوزارية و قرارات الهيئات الادارية التابعة (في النظام الادارى المركزى) و قرارات الهيئات الادارية اللامركزية (المحلية أو المصلحية) (1) .

فرئيس الدولة ، و الوزراء ، و الولاة ، و المديرون العامون للمؤسسات العامة ورؤساء المجالس الشعبية البلدية يحوزون جميعا صلاحيات التعيين في الوظائف العامة بالادارة الحكومية كل واحد في حدود اختصاصاته ، حيث يوجب المشرع أن يصدر القرار من الشخص أو الهيئة المختصة ، بمعنى " أن يكون لمصدر القرار وجود قانوني ، و سلطة التعبير عن ارادة الدولة(2) .

و من ثم اعتبرت قرارات التعيين ذات طبيعة ادارية انفرادية شرطية و ملزمة قانونا ، نهائية مولودة منشئة لاثار قانونية و معنى أنه عمل ادارى ، لانه صادر من السلطة الادارية وفقا للمعيار الموضوعي و العضوى ، و هو عمل قانوني ، لانه يولد و يخلف آثارا قانونية ، أى ينشىء مركزا قانونيا جديدا لم يكن قائما و موجودا من قبل . و يتجسد هذا الاثر القانوني لقرار التعيين في الوظائف العامة في الحاق مواطن عادى توفرت فيه الشروط المطلوبة بمركز قانوني موضوعي عام(3) . و هو على خلاف القرارات الفردية الكاشفة التي تستحدث حديثا في عالم القانون ، بل يقتصر عملها على اثبات أو تقرير حالة موجودة من قبل ، و محققة بذاتها لقرارات قانونية(4) .

أما كون قرار التعيين عمل قانوني انفرادى لانه يصدر من السلطة الادارية المختصة بارادتها المنفردة و ليس اتفاقا أو عقدا من قبيل الاعمال القانونية الاتفاقية الرضائية . و قرار التعيين في الوظائف العامة هو أيضا " قرار

---

(1) — د . طعيمة الجرف ، القانون الادارى ، المرجع السابق ، ص: 393 .

(2) — د . سليمان محمد الطماوى . النظرية العامة للقرارات الادارية . المرجع السابق ، ص : 294 ، راجع عنده العنصر الشخصي في تحديد الاختصاص ، و مما ذكر أن هذه السلطة تثبت لعضو الادارة بقرار تعيينه اذا كان فردا ، و با لقرار الصادر بتشكيله اذا كان هيئة . و بالتالي تتوقف شرعية القرارات الصادرة من عضو الادارة أو الهيئة الادارية على شرعية قرار التعيين أو التشكيل .

(3) — د . عمار عوابدى ، رسالته السابقة ، ص: 289 و ما بعدها .

(4) — د . سليمان محمد الطماوى ، النظرية العامة للقرارات الادارية ، المرجع السابق ، ص : 446 .

فردي و ذاتي متعلق بشخص الموظف بذاته دون غيره لانه من طبيعة الاعمال الادارية التي لا تخاطب الكافة و لا تنشيء المراكز القانونية العامة انما هي تتعلق بحالات أو أشخاص محددين و معينين بذواتهم ، و هي تنشيء آثارا قانونية ذاتية و شخصية عن طريق انشاء أو تعديل أو الغاء مركز قانوني شخصي و ذاتي ، و أبرز مثال لها قرار التعيين في الوظائف العامة و قرار التأديب (1) .

هذا بصورة مجملة و موجزة في نفس الوقت عن مفهوم التعيين في نظام الوظيفة العامة ، و يجدر التنبيه أن اسناد الوظائف في أى بلد يتم بصورة عامة بناء على أربع طرق : أولهما الاختبار السياسي ، و يلجأ الى ذلك خاصة عند تعيين الاطارات العليا في الوظائف ذات الطابع السياسي أو شبه السياسي و التي يخضع التعيين فيها الى مطلق السلطة التقديرية للحكومة . ثانيا الانتخابات بالنسبة للوظائف الانتخابية ، مثل انتخاب مجالس الهيئات اللامركزية على الصعيدين الاقليمي أو المصلحي ، و كذا قضاة المحاكم في بعض الانظمة . ثالثها المسابقات بالنسبة للوظائف الادارية الاقل درجة و ذلك طبقا للاجراءات التي يحددها المشرع . و رابعها أن يتم التعيين بناء على الترقية الداخلية (2) .

و في جميع الاحوال فان مظاهر السلطة الرئاسية تبدو واضحة و دورها أساسي في هذا الشأن ، بحيث نجد مظاهر هذه السلطة تتعدى في مجال التأديب كما سوف نرى الى الاعضاء المنتخبين ، فهي تحتفظ بحق توقيفهم و عزلهم و حل حتى مجالسهم .

ثانيا : تعيين أعضاء ادارة المؤسسة في الانظمة المقارنة

أ— في النظام الفرنسي : نذكر هنا بما سبق أن قلناه حول المشروعات العامة الاقتصادية في فرنسا التي لا تخضع الى نظام قانوني موحد ، اذ حرص المشرع هناك عند تنظيمه للمشروعات المؤسسة على تنظيم ادارتها بما يشبه ادارة الشركات المساهمة (الجمعية العمومية و مجلس ادارة الشركة ، رئيس مجلس الادارة ، المدير العام) ، ليضمن بذلك استقلال ادارة المشروع من

---

(1) — د . عمار عوابدي ، رسالته السابقة ، ص 290 ، و في هذا المعنى يقول محمد عبد الرحيم عنبر " أن القرارات التأديبية هي قرارات ادارية .. . و لو صدرت من محكمة أو هيئة تتكون كلها أو أغلبها من قضاة " المرجع السابق ص : 246 . و قد أشار في ذلك الى أحكام المحكمة الادارية العليا بمصر .

(2) — Chrles Debbasch ، المرجع السابق ، ص : 471 ، و ما بعدها راجع عنده " Les Techniques de choix de Fonctionnaires "

جهة و يجنبه سيطرة الحكومة من جهة أخرى . لذلك أنشأ هيئات تتشابه الى حد كبير مع الهيئات القائمة على إدارة هذه الشركات مهما كان الشكل القانوني الذى يتخذه المشروع المؤمم (1) . فيكون المشرع قد احتفظ بالاشكال السابقة على عملية التأميم .

1 — تعيين مجلس الادارة : أن قانون انشاء المشروع هو الذى يحدد القواعد التي يتم على أساسها تكوين مجلس الادارة دون التقيد في ذلك بالقواعد التي يحددها قانون الشركات المساهمة ، وقد مر بنا كيف أخذ عند تكوين هذا المجلس بمبدأ تمثيل مصالح (المنتجين و المستهلكين) الذى طبق تحت شكل الادارة الثلاثية "Tripatisme" المتكافئة ، الذى يعني ثلث مقاعد المجلس لممثلي العاملين و ثلث لممثلي المنتفعين و ثلث لممثلي الدولة(2) . و أمام تضارب مصالح الممثلين اتسعت سلطة المدير الى حد يمكن معه القول أنه استقل بادارة المشروع ، كما ازداد تدخل السلطة الوصية ، و أخيرا لجأ المشرع الى طريقة ثالثة ، حيث أوجب أن يكون بين أعضاء مجلس ادارة هذه المؤسسات أشخاص من ذوى الخبرة و الاختصاص مع تخفيض عدد الاعضاء المكونين للمجموعات الاخرى(3) .

و هكذا انتهى الى مايمكن أن يسمى بالادارة الرباعية (الدولة ، العاملين المنتفعين ، ذوى الخبرة و الاختصاص) . و مع ذلك فان هذا التنظيم مثل الذى سبقه لم يكن هو القاعدة في جميع المشروعات الوطنية الفرنسية كما أن التمثيل لم يكن متساويا . و قد فسر ذلك أن الدولة ، رغبة منها في استبعاد ما قد يفهم من أن التأميم معناه سيطرة الحكومة على المشروع Etatisation لهذا اتبعت حلا قانونيا آخر استوحته من فكرة الادارة الجماعية فأخذت بقاعدة تمثيل المصالح عند تعيينها أعضاء مجلس الادارة .

و الذى يعنينا هنا هو كيف يتم تعيين أعضاء مجلس الادارة ؟

بالنسبة لممثلي الدولة فان أمر اختيارهم متروك لكامل ارادة الوزراء المختصين الا اذا وجدت نصوص قانونية توجب اختيار بعض الموظفين الشاغلين لوظائف معينة كممثلين للدولة في بعض المشروعات ، هذا و قد جرت العادة أن تعهد الدولة لموظفيها بمهمة تمثيلها في المشروعات العامة

---

(1) — د . أميرة صدقي ، المرجع السابق ، ص : 109 .

(2) — د . أميرة صدقي ، المرجع السابق ، ص : 113 .

(3) — المراسيم الصادرة في 11 ماى 1953 ، و المعدلة في 17 ديسمبر من نفس السنة ، و نلاحظ هنا تردد المشرع الفرنسي في الاعتراف بتوسع وظيفة الدولة في الميدان الاقتصادى .

يسل ان الوزراء المختصين أحيانا يلجأون الى اختيار ممثلي المستهلكين أيضا مباشرة لتلافي عيوب اختيارهم ، فيقوم وزير الوصاية بتعيين هؤلاء بنفس الطريقة التي يتم بها تعيين الاعضاء من ذوي الخبرة و التخصص . و قد طبق ذلك في المؤسسة العامة المتولدة عن التأميم اعتبارا من صدور مرسوم 17 ديسمبر 1953 ، أما بالنسبة للاعضاء من ذوي الخبرة و التخصص فان الوزراء المتخصصين أو سلطة الوزراء التي تحل محلهم تتمتع بسلطة تقديرية واسعة بالنسبة لاختيارهم و بخصوص الشروط الواجب توافرها فيهم فان القوانين المنظمة للمشروعات المختلفة اكتفت بالاشارة الى أنهم يختارون فقط على أساس تخصصهم الصناعي أو المالي ، و الشرط الواجب توفره هو عدم جواز اختيار هؤلاء من بين الموظفين العاملين في الخدمة، و نلاحظ أن الحكومة تتمتع بسلطات تقديرية واسعة عند اختيار ممثلي العاملين في المشروعات العامة ، فهي لا تتقيد في ذلك بوجود تعيين من ترشحهم النقابة أو باجراء تناسب بين عدد الاعضاء و بين أهمية النقابة ، فضلا عن حق الدولة في تغيير هذه النسبة ، و قد صارت هذه القاعدة هي السائدة في نطاق كافة المشروعات رغم الازمات السياسية التي أثارتها . و يجدر التنبيه أنه بعد اختيار أعضاء مجلس الادارة طبقا للقواعد السالفة الذكر تقوم الدولة بتعيينهم بمقتضى قرارات تنظيمية تأخذ شكل المراسيم و ذلك بناء على طلب الوزير أو الوزراء المختصين (1) .

و خلاصة القول بالنسبة لتعيين أعضاء مجلس المؤسسة في فرنسا فان السلطات الرئاسية العليا زيادة على تعيين ممثليها و ذوي الخبرة و الاختصاص فانها تعين كذلك ممثلي المنتفعين و لها سلطة تقديرية على تعيين ممثل العمال ، ثم هي في النهاية التي تصادق على جميع أعضاء المجلس بعد اختيارهم . و هو وان دل على شيء فانما يدل على مدى هيمنة السلطة المركزية على هذه المؤسسات .

أما مدة تعيين أعضاء مجلس الادارة فليست هناك قاعدة ثابتة بهذا الخصوص لذلك ، فمدة التعيين تختلف باختلاف المشروعات العامة ، و على أية حال فانها لا تتجاوز مدة ست سنوات لان القاعدة الاساسية جواز تجديد مدة عضوية المجلس، و هذا رغبة من المشرع في ايجاد نوع من الثبات النسبي لادارة هذه المشروعات .

---

(1) ـ د . أميرة صدقي ، المرجع السابق ، ص : 118 ، و مابعدها . و قد أشار في ذلك الى المرسوم رقم 62 ـ 357 الصادر في 30 مارس 1962 .

2 ـ تعيين الرئيس و المدير العام : لقد سبقت الاشارة أنه يوجد في فرنسا على رأس المشروعات العامة سلطة يطلق عليها الرئيس ـ المدير العام Directeur Genèral President أو يوجد على العكس رئيس بجانبه مدير عام ، و اذا عدنا الى مراسيم 17 ديسمبر 1953 ، نجدها تشترط أن يتم تعيين بعض رؤساء مجالس عدة مشروعات عامة بموجب مرسوم و قد بينا كذلك أن القاعدة الاساسية هي أن السلطات العامة تتدخل بصورة ما (مباشرة أو غير مباشرة) عند اختيار كل من الرئيس و المدير العام ، كما أن تعيينهم يتم في كافة الاحوال تقريبا بمقتضى مرسوم .

و أى كانت الطريقة التي كانت تتبع عند تعيين كل من الرئيس أو المدير العام ، و سواء كان ذلك خاضعا لتصديق الوزير المختص أو كان التعيين من اختصاص مجلس الادارة وحده ، فان طريقة التعيين ترتبط من جهة بتكوين مجلس الادارة ، بحيث اذا كان ممثلوا المصالح الخاصة يكونون أغلبية مجلس الادارة فان الدولة باعتبارها الممثلة للصالح العام ، تقوم هي بتعيين كل من الرئيس و المدير العام ، أما في الحالات العكسية أى اذا كان ممثلوهم أصحاب الاغلبية في المجلس ، فان الدولة في هذه الحالة تقوم بتفويض مجلس الادارة في مباشرة تعيين الرئيس و المدير العام . و من ناحية ثانية وجوب توافر الاتفاق بين مجلس الادارة و الوزير المختص عند اختيار و تعيين رؤساء المشروعات ، و هذا ما قد تشير اليه النصوص صراحة ، غير أن ذلك لا يمنع من وجوب توافر هذا الاتفاق حتى و لو لم يوجد نص صريح (1) .

ب ـ في الاتحاد السوفياتي : يعتبر المدير هو الجهاز الادارى الوحيد داخل المشروع و هو بهذه الصفة يكون مسؤولا عن كافة نشاطاته الا أنه يعتبر في نفس الوقت ممثلا للدولة ، و يخضع المشروع و رئيسه الوحيد للاجهزة الاقتصادية ، و بصفة خاصة

---

(1) ـ د . أميرة صدقي . المرجع السابق ، ص: 129 ، 130 ، و هو يفضل تخويل مجلس الادارة حق اقتراح الرئيس و المدير العام . و يتم تعيين الرئيس لمدة محددة هي نفس مدة تعيين أعضاء مجلس الادارة ، كما أنها قابلة للتجديد ، أما المدير العام فانه يعين لمدة غير محددة . راجع بهذا الصدد تعيين ثلاثين رئيس مدير عام على رأس المشروعات المؤممة من طرف حكومة الاشتراكيين اثر اجتماع مجلس الوزراء الفرنسي يوم 17 فيفرى 1982 ، و قد اعتبرتها الصحافة الفرنسية حدثا فريدا لم يسبق له مثيل في تاريخ الجمهورية الخامسة . و قد استهدفت هذه التأميمات خمس مجموعات صناعية و شركتين و 18 بنك . صحيفة لوموند رقم 11526 ليوم 18/ 02/ 1982 ، ص 3061 ، و لمزيد من التفصيل بخصوص تعيين أعضاء المؤسسة العامة الاقتصادية و مندوبي الحسابات يراجع Delion ، المرجع السابق ص 120 ، و ما بعدها و كذلك د . سعيد يحيا المرجع السابق ، ص 142 .

" السوفنارخوز " و يبدو هذا الخضوع من عدة نواحي حيث تقوم ادارة " السوفنارخوز " بالاتفاق مع منظمة الحزب الشيوعي بتعيين و عزل المدير ، كما تقوم بتوجيه المشروعات الموضوعة تحت رقابتها وكانت تترك لها بعض الاستقلال الذى يتمتع به المدير (1) .

لذلك فان تعيين جهاز الادارة الوحيد يتم أساسا من طرف السوفنارخوز بالاتفاق مع منظمة الحزب الشيوعي .

و قد نص النظام الاساسي الصناعي الاشتراكي الذى وافق عليه مجلس وزراء الاتحاد السوفياتي في 04 أكتوبر 1965 ، على أنه يعين مدير المشروع و يفصل بقرار من الهيئة العليا (2) .

كما يكون تعيين و فصل نواب المدير و المحاسب الاول و رئيس ادارة الرقابة من اختصاص الهيئة العليا بناء على توصية المدير .

جـ ـ في يوغسلافيا : تعتبر الادارة الذاتية للعمال احدى الخصائص المميزة للنظام الاجتماعي في يوغسلافيا اذ نصت المادة الاولى من قانون 1950 المتعلق بادارة المشروعات العامة وفقا للادارة الذاتية للعمال على قيام مجموع العمال باسم المجتمع بادارة المشروعات المملوكة للشعب و الوحدات الاقتصادية بطريقة مستقلة و بحرية تامة ، و ذلك في اطار خطة الدولة الاقتصادية وفقا لاحكام القوانين و النصوص الأخرى . و بذلك لم يعد للاجهزة المركزية أية صفة للتدخل في شؤون هذه المشروعات سواء عند انشائها أو اندماجها مع غيرها أو عند انهاء نشاطها .

لقد اتبعت يوغسلافيا فيما قبل هذا التاريخ نظام ادارة تتميز بالمركزية الشديدة شبيه بادارة المشروعات بالاتحاد السوفياتي . اذ كانت أجهزة الدولة المختصة (ادارات عامة بالوزارات الخاصة) بفروع الاقتصاد المختلفة ، هي التي تقوم بادارة المشروع . وكانت تمثل في نفس الوقت اتحاد أعلى للمشروعات ، تتمتع باختصاصات واسعة اتجاه المشروعات الخاضعة لادارتها ، كما كان المدير ـ و هو معين من قبل الدولة ـ هو العضو الادارى الوحيد للمشروع المهيمن على كافة أوجه نشاطه ، و لم يكن مسؤولا الا أمام الوزير المختص ، لكن بتطبيق نظام التسيير الذاتي أصبحت ادارة المشروعات الاقتصادية

---

(1) ـ د . أميرة صدقي ، المرجع السابق ، ص : 143 .

(2) ـ راجع البند 89 . 91 من النظام الاساسي للمشروع الصناعي الاشتراكي ، المرجع السابق .

تتم عن طريق مجموعة العمال الذين يقومون بممارسة هذا الحق ، انما بطريق مباشر عن طريق المؤتمرات أو عن طريق اجراء استفتاء بواسطة هيئات يقومون بانتخابها بأنفسهم وهي ثلاث هيئات : مجلس العمال — لجنة الادارة — المدير ويعتبر وجود هذه الهيئات الثلاث أمر اجباري (1) .

1 — مجلس العمال : يعتبر مجلس العمال هو الهيئة العليا في المشروع ويختلف عدد أعضاؤه من مشروع الى آخر حسب ما تقتضي به لائحة المشروع كما يتوقف على مدى حجمه ، وان كان من الناحية العملية لم يزد عدد أعضاؤه عن ستين عضوا . وفي سنة 1964 أدخل القانون تعديلا يقضي أن يكون الحد الادنى لاعضاء مجلس العمال هو 15 عضوا على أن تحدد لائحة المشروع العدد الفعلي لاعضاء المجلس تبعا لحجم واحتياج المشروع . أما تعيين هؤلاء الاعضاء فانه يتم عن طريق الانتخاب بواسطة عمال المشروع مباشرة لمدة معينة كانت سنة ثم أصبحت فيما بعد سنتين . ولا يعتبر المدير عضوا بالمجلس العمالي (2) .

2 — لجنة الادارة : وهي تتولى القيام بالوظائف التنفيذية لمجلس العمال وقد كان عدد أعضائها يتراوح من 3 الى 11 عضوا لكن القانون الصادر عام 1964 ، غير هذا الوضع بنصه على الحد الادنى لعدد اللجنة الذى أصبح يتكون من خمسة أعضاء فقط وترك للنظام الداخلي للمشروع تحديد العدد الفعلي لهم ، ويتم انتخابهم من طرف مجلس العمال كقاعدة عامة لمدة سنة يتم تجديدها سنويا مع عدم جواز انتخاب العضو الواحد أكثر من فترتين متتاليتين وبالنسبة للمشروعات التي لا يوجد بها سوى 10 أعضاء فقط ، فان العمال جميعا يتولون ممارسة اختصاصات لجنة الادارة . كما أنه في حالة المشروعات التي يزيد أعضاؤها عن 30 عضوا يقوم مجموع العمال بانتخاب أعضاء لجنة الادارة (3) .

---

(1) — الى جانب هذه الهيئات الاجبارية ، فان القانون أو النظام قد ينشئ هيئات أخرى للرقابة والادارة فضلا عن انشاء هيئات فنية أخرى يراجع في ذلك د . أميرة صدقي ، ص : 156 حتى 160 ، المرجع السابق .

(2) — د . أميرة صدقي ، المرجع السابق ، ص : 161 .

(3) — ويلاحظ أن مدير المشروع يعتبر بحكم وظيفته أحد أعضاء لجنة الادارة كما أنه لا يجوز انتخاب رئيس مجلس العمال عضوا في لجنة ادارة المشروع لكي لا يؤثر على بقية أعضاء اللجنة . يراجع في ذلك د . أميرة صدقي ، المرجع السابق ، ص : 166 .

3 — المديـــر : لم يعد المديـر ممثلا للدولة في ظل دستور سنـــة 1963 خاصة المادة 93 منه ، بل أصبح أحد أعضاء ادارة المشروع ، كنتيجة لتغيير الجهة التي لها حق لتعيينـه و منح المشـروع سلطـة واسعـــة عند هذا التعيـيـن .

كما يتم تعيين مدير المشروع من طرف الهيئات الادارية العليا الحكوميـــة ولم يتغير هذا الوضع حتى بعد أن أصبحت المشروعات تحت الادارة العمالية حيث لاحظ البعض أنـه لم يكن للاجهزة العمالية المنتخبـــة (لجنة الادارة و مجلس العمال) الا دور بسيط عند تعيين المديــــر اذ كانت اللجنـة الشعبية للكوميون التي يقع في دائرتها مركز المشروع هي التي تتولى تعيين المدير بناء على مسابقة عامة و ذلك طبقا للقانـــو ن الاساسي للمشروعات الصادر سنة 1950 غير أن دستور 1963 و القوانـين اللاحقة ، عدلت الجهة المختصة بتعيين المديـر ، وفقا لاحكام الدستـور و قانون انتخاب مجلس العمال و هيئات الادارة الاخرى الصادر عام 1964 " يقوم مجلس العمال بتعيين المدير بعد اجراء مسابقة عامة من جانـــب لجنة المسابقة تتكون من ممثلين عن كل من منظمة العمل وعن الكوميـــون ولمجلس العمال الحق في استبعاد المرشح المقترح من جانب اللجنـة وفي هذه الحالة تجرى مسابقة ثانية ، فاذا استبعد المجلس المرشـــح مرة ثانية ، يتعين في هذه الحالة الاخيرة تكوين لجنة مسابقة جديـدة يضم اليها ممثل عن الجمعية الشعبيـة في المنظمة و ممثل عن الغرفـــة الاقتصاديـة المحلية ، هذا وقد يتم تعيين مدير مؤقـت للمشروع ، و ذلك اذا كان تمام تأسيسـه يقتضـي انقضاء مدة طويلة . فيعين مدير في نفـس قرار التأسيس ليقوم بالاعمال اللازمة لتأسيس المشروع . فاذا تـم ذلك اتبعت اجراءات السابق تعينها لتعيين المدير" (1) .

أمـا عن مدة التعيين فان الدستور نص على أن يعين المدير لمـدة يحددها القانون . ومن ثم حددت النصوص القانونية اللاحقة هـذه المدة بأربع سنوات ، مع اجازة اعادة تعيين نفس المدير لمدة مماثلة باتباع ذات الاجـراءات على خلاف ما رأيناه بالنسبة لمجلس العمـــال أو لجنــة الادارة ، ويلاحظ أن المبدأ الغالب في حالة تعيـيـن مـدير المشروع هو مبدأ الخبرة المهنيـــة .

والجدير بالتنبيه في هذا الصدد أن الدساتير اللاحقة و من بينهـــا الدستور الصادر سنـة 1971 قد سارت جميعها في اتجاه منح مزيـدا من الاستقلال للمشروع الاقتصادى في يوغسلافيا و مع ذلك فان نظام

---

(1) — د . أميرة صدقي ، المرجع السابق . ص : 170 .

التسيير الذاتي قد يختلف من مشروع لاخر وذلك حسب حجم ودرجة تعقيد كل مشروع (1) .

وبناء على ما تقدم يمكن القول أن مظاهر السلطة الرئاسية في مجال تعيين أعضاء ادارة المشروعات الاقتصادية تبدو شديدة في الاتحاد السوفياتي وأقل شدة في فرنسا ، بينما نجدها في يوغسلافيا في ظل نظام الادارة العمالية بدأت تختفي تدريجيا بعد أن أصبحت هيئات ادارة المشروع تستمد وجودها من الجمعية العامة للعمال الذين يمارسون رقابتهم على الهيئات التي انتخبوها بأنفسهم طبقا للتشريعات والقوانين المنظمة للتسيير الذاتي ، ومقابل ذلك تعززت السلطة الرئاسية للمدير على رأس المشروع الذى يعتبر مسؤولا مسؤولية مباشرة على تنفيذ القوانين وأوامر هيئات الدولة وتطبيقها داخل المشروع ، فهو يتمتع بسلطة وقف قرارات مجلس العمال ولجنة الادارة اذا ما قدر أنها تخالف القوانين أو الخطة . ويمثل المشروع سواء في مواجهة هيئات الدولة أو المشروعات العامة الاخرى ، كما يقوم بتمثيله في كافة علاقاته القانونية . مما أدى بالبعض الى القول بعدم اختلافه في الدول الاشتراكية كثيرا عنه في البلاد الرأسمالية (2) .

ثانيا : تعيين اعضاء ادارة المؤسسة في النظام الجزائرى

نذكر هنا بما سبق أن أشرنا اليه في الباب التمهيدى بأنه كان يوجد على رأس المؤسسة العامة الاقتصادية ، في الفترة التي تلت استقلال البلاد مباشرة ، مجلس ادارة شبيه بما كان سائدا في النظام الفرنسي ولكن سرعان ما تبين عدم مناسبته مع الاوضاع الجديدة فأدى ... عدم وجود الاطارات الكافية من جهة وعدم سير مجالس الادارة كما يجب من جهة أخرى الى الغاء مجالس الادارة في أغلبية المؤسسات وحل محلها مجالس استشارية أو لجان مراقبة وتوجيه . وحتى في الحالة التي يوجد فيها مجلس ادارة يضاف اليه أحيانا لجنة ادارة . وبذلك آلت جميع السلطات في المؤسسة الى قيادة موحدة في المدير وان كانت هذه القاعدة ليست مطلقة فان مجلس الادارة في حالة وجوده ، كان يتكون من موظفين ممثلين للادارة فقط أو يضاف اليهم ممثلين للطوائف التي يهمها سير المؤسسة (العاملين ، المنتفعين ، أفراد مختصين) .

---

(1) — " ميلوخكو درولوفيك " "Milojko Drulovic" المرجع السابق ص : 51 ، 52 .

(2) — د . أميرة صدقي ، المرجع السابق ص : 173 وما بعدها .

وقد لوحظ أن الشكل الاول هو الذى كان سائدا ، على حين أخذت بعض المؤسسات بالتمثيل غير الحكومي .

وهكذا فان مجلس الادارة كان يتكون في الغالب من ممثلي الدولة (وزراء أو ممثليهم ، رؤساء ادارات أو ممثليهم ، مدراء مؤسسات عامة أخرى وأحيانا ممثلي الحزب) ، وفي بعض الاحيان كان مجلس الادارة عبارة عن مجلس وزراء حقيقي يرأسه رئيس الحكومة ويتكون من عدد من الوزراء ومن كبار الموظفين . ولذلك اتسم مجلس الادارة بالطابع الحكومي وان ما يسمى بالمؤسسة في هذه الحالة ليس الا جزءا من الدولة . ومن ثم فان فكرة الوصاية الادارية تفقد مضمونها (1) .

وفي الحقيقة أن الافتقار الى العناصر البشرية المؤهلة أدى الى تعيين العضو الواحد في أكثر من مؤسسة كما أن عدم استقرار الاوضاع واتضاح الرؤية أثناء هذه المرحلة التي ظهر فيها المشرع الجزائرى مقلدا للنظام الفرنسي مع محاولة تكييفه بالواقع الوطني آنذاك ،تسبب في عدم وجود نظام موحد بخصوص تعيين أعضاء مجلس المؤسسة وهو المجلس الذى حلت محله هيئة استشارية ، أو لجنة ادارية أو لجنة مراقبة وتوجيه ، تمارس فعليا سلطات مجلس ادارة بمقتضى تفويض من الوزراء وكبار الموظفين لتساعده في النهاية في أدائه لمهامه .

وبصدور قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات والنصوص المكملة له تحددت الهيئات المديرة أو المسيرة للمؤسسة الاشتراكية كما يلي : مجلس العمال ، مجلس المديرية ، المدير العام للمؤسسة أو مدير الوحدة اللجان الدائمة (2) . وتتكون هذه الهيئات اما من أعضاء معينين كما هو الشأن بالنسبة للمدير . واما من أعضاء منتخبين كما هو الشأن بالنسبة لمجلس العمال وأغلب اللجان الدائمة ، أو من أعضاء معينين وأعضاء منتخبين معا كما هو الامر بالنسبة لمجلس المديرية لذلك فهو أسلوب يجمع بين التعيين والانتخاب . ونشرع حينا في في اعطاء فكرة عن تعيين أعضاء كل هيئة من هذه الهيئات .

---

(1) — د . محمد مصطفى ، المشروعات العامة في الجزائر ، مذكراته المشار اليها سابقا ، ص : 10 وما بعدها . وقد لاحظ أن انهيار مجلس ادارة المؤسسة وتحول السلطات الى المدير، أدى الى خروج المؤسسة عن اختصاصه وذلك لقيام وزير الوصاية باصدار القرارات بالاشتراك مع المجالس الاستشارية .

(2) — يراجع بالاضافة الى الامر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات الترتيب الذى أوردته المادة السادسة من الامر المتضمن القانون الاساسي النموذجي للمؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادى ، وقد سبقت الاشارة اليهما .

أ ــ مجلــــس العمــــال : يحدث مجلس العمال بناء على قاعدة الانتخاب و طبقا للاجراءات المنصوص عليها في القانون و لا تتـدخل السلطات الوصاسية العليا حتى في دورة الوصاية باستثناء حضـور هذه الاخيرة لجان الترشيحات المحدثة في مستوى الوحدة أو المؤسسة و المؤلفة من ممثلي الحزب و الاتحاد العام للعمال الجزائريين و الوزارة الوصية ، ينتخب مجلس عمال الوحدة لمدة ثلاث أعوام من طرف جماعة عمال الوحـدة ، و ينتخب مجلس عمال المؤسسة لنفس المدة من طـــرف مجالس عمال الوحدات التي تتألف منها المؤسسة ، كما يتألف مجلــس عمال المؤسسة أو الوحدة من 7 أعضاء الى 25 عضوا حسب الاهميــة العددية لجمعة العمـــال (1) . وقد حددت المادة 27 مــن الامــر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات طريقــة الترشيح لعضويــة مجلس العمال بأنه " يتم تجميع الترشيحات من طرف لجنة للترشيـــح محدثـة فـي مستوى الوحـدة أو المؤسسة و مؤلفة من ممثلي الحزب و الاتحاد العام للعمال الجزائـريين و الوزارة الوصيــة تحدد هذه اللجنة القائمــة النهائيــة للمترشحين بعدد مضاعف للمناصب الواجب شغلها "(2) .

و لقد أكد القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية الجديد في الجزائر اشراك العمال في تسيير المؤسسة العمومية طبقا لاحكام الامر المتضمـن التسيير الاشتراكي للمؤسسات الذى يتم من خلال أجهزة تقنية ملائمـــة و متكيفــة تحدد بموجــب قانــون خــاص(3) .

ب ــ مجلــس المديريـــة : أما مجلس المديرية ، فان المـــادة 57 من الامــر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات و النصوص اللاحقة لــه نصت بأنه " يحدث في كل مؤسسة مجلس مديرية يترأسه المدير العــام و يتألف من عدد معين من النواب المباشرين لهذا المدير و من ممثـــل أو ممثلــين ينتخبهما مجلس العمال لمــدة ثلاثــة أعــوام ، يكـــون تأليف مجلس المديريــة موضوع قرار من السلطة الوصيـــة .

و قد بينت النصوص اللاحقة فيما بعد بأن مجلس مديريات المؤسســـات الاشتراكيــة ذات الطابع الاقتصادى تتكون " من 9 أعضاء كحد أدنــــى و 11 عضوا كحد أقصى من بينهم ممثلان لمجلس العمال الخاص بالمؤسسة

---

(1) ــ المواد . 20 و 22 و 24 من قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات .

(2) ــ أنظر نص المادة 27 ، من الامر المتضمن من التسيير الاشتراكي للمؤسسات .

(3) ــ المادة 32 من القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصاديــة الصادر بالقانون رقم 88 ــ 01 ، بتاريخ 12 يناير 1988 .

ينتخبان من قبلها من بين أعضائها ، و يحدد وزير الوصاية بقرار موحد عدد أعضاء مجلس المديرية الخاص بالمؤسسة في اطار أحكام الفقرة السابقة . و يحدد هذا القرار أيضا قائمة المهام داخل المؤسسة التي يكون المرسمون فيها أعضاء في مجلس المديرية المتابع للمؤسسة وذلك في اطار الفقرة أدناه ، كما يخصص مقعدين لممثلي عمال المؤسسة ، أن القائمة المشار اليها أعلاه تتضمن فضلا عن ذلك المدير العام ، المساعد له اذ كان موجودا ، وكذا المساعدين الاقربين له الذين لهم مسؤوليات مباشرة في الادارة العامة و تسيير الموظفين و التكوين و المالية و التخطيط و التنمية و الانتاج وكذا في كل النشاطات الاخرى الخاصة بالمؤسسة " (1) . و نفس الاجراء يتبع بخصوص أعضاء مجلس الوحدة الاقتصادية الذى لا يقل عن 7 أعضاء كحد أدنى و لا يزيد عن 9 أعضاء كحد أقصى، من بينهم مدير الوحدة كرئيس له و مساعديه الاقربين و المرسمين ، و ممثلين اثنين عن مجالس العمال يقوم بانتخابهم من بين أعضائه(2) .

و يلاحظ أخيرا أن لجنة الاشراف و الرقابة التي مازال يعمل بها في المؤسسات التي لم تطبق بعد القواعد المتعلقة بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات ، خاصة في المؤسسات المحلية (الولائية و البلدية) فانها من صلاحيات السلطة الوصية المركزية أو المحلية خاصة الوالي (3) .

و قد غيرت أحكام القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية الاوضاع فأصبح مجلس الادارة سواء في المؤسسة التي تتخذ شكل شركة المساهمة أو مجلس المراقبة في المؤسسة التي تتخذ شكل شركة ذات المسؤولية المحدودة ، يتكون من ممثل أو ممثلين ينتخبهم العمال والبقية تعينهم و تحدد وظيفتهم الجمعية العامة كما يمكن للدولة أن تعين عند الاقتضاء شخصين قائمين بالادارة في شركة المساهمة وعضوا في الشركة ذات المسؤولية المحدودة على النحو الذى سوف نزيده شرحا و تفصيلا في الموضوع المخصص للاصلاح الجديد بهذا البحث .

---

(1) ـ المادة 2 من المرسوم رقم 75 ـ 149 ، المؤرخ في 21 نوفمبر 1975 ، و المتعلق بمجالس مديريات المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادى .

(2) ـ المادة 38 من المرسوم السابق ذكره ، يراجع في ذلك أيضا عمارى أحمد ، المرجع السابق ، ص: 77، 78 .

(3) ـ يراجع المرسومان المتعلقان بشروط و تنظيم و سير المؤسسات الولائية و البلدية السابق ذكرهما .

ب ـ المديـــر : في البداية كانت الجزائر تأخذ بنظام ثنائية القيادة ويعني ذلك اختلاف رئيس مجلس ادارة المؤسسة عن المدير العام كما هو الشأن في فرنسا ، وقد حدث ان تولى رئاسة مجلس ادارة بعض المؤسسات رئيس الدولة مثل (الديوان الوطني للثورة الزراعية ، الخزينة الجزائرية المتنمية) وقد يكون رئيس مجلس ادارة المؤسسة وزيرا (مثل ذلك ، الديوان الوطني للسياحة الديوان الوطني للتجارة ، المركز الوطني للسينما) او السكرتير العام للحكومة (مثل المطبعة الرسمية) . وقد لوحظ انه في مثل هذه الحالات فان الرئيس لايتمتع بأي سلطة في ادارة الاعمال اليومية للمؤسسة و تبقى له فقط الرئاسة الشرفية لها و هذا باستثناء البنك المركزي حيث كان محافظة يشرف على تصريف قضايا البنك . و يعين المدير العام أو المدير بمرسوم بعد اقتراحه من وزير الوصاية أو بقرار من هذا الاخير .

و في حالة البنك المركزي فان رئيس مجلس الادارة (المحافظة) يعين بواسطة مرسوم بعد اقتراح و زير الوصاية ، أي بدون تدخل من مجلس الادارة ثم يقترح المحافظ اسم المدير أو المدير العام للبنك و يمكن أن يساعد المدير مديران مساعدان أو فنيان أو سكريتار عام (1) . أما نظام وحدة القيادة فانه يقتضي تعيين مديرا عاما او مديرا واحدا على رأس مجلس الادارة يقوم بتنفيذ قراراته ، و يساعد المدير مدراء مساعدون (مثل الصندوق الجزائري للتامين و اعادة التامين ، و الشركة الوطنية للتبغ و الكبريت) . و يعين بواسطة مرسوم و قد يدير المؤسسة بدون وجود مجلس ادارة أو هيئة تقريرية يخضع مباشرة لوصاية الوزير (مثل الديوان الوطني لليد العاملة) . و هكذا فان الاتجاه كان يسعى نحو تدعيم سلطة المدراء على غرار ما هو متبع في نظام الاتحاد السوفياتي .

و اذا كان التعيين لم يكن يتم بطريقة واحدة حيث خضع الى ماينص عليه القانون الخاص بكل مؤسسة أو بناء على قرار صادر من السلطة الوصية فان الغالب في تعيين رؤساء مجالس الادارة على راس الشركات الوطنية كان يتم بمرسوم بعد اقتراح وزير الوصاية (2) . أما في ظل الامر المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات فان المدير العام للمؤسسة يعين

---

(1) ـ د . محمد مصطفى ، المرجع السابق ، ص : 15 .

(2) ـ د . محمد مصطفى ، المرجع السابق ، ص : 23 ، 24 ، حيث عدد الاسباب التي أدت بالهيئات التنفيذية كي تصبح السلطة الأولى في المؤسسات الصناعية و التجارية .

بموجب مرسوم باقتراح من السلطة الوصية و تنهى مهامه ضمن نفس الاشكال . و يساعد المدير العام لبعض المؤسسات ذات الاهمية الوطنية، المدير العام المساعد و مدير واحد أو عدة مديرين يعينون بموجب قرار تتخذه السلطة الوصية باقتراح من المدير العام و تنهي مهامه ضمن نفس الاشكال ، و نفس الاجراء يتبع بخصوص مدراء الوحدات الانتاجية . و يتصرف المدير العام للمؤسسة تحت سلطة الوزير الوصي و يكون مسؤولا عن تسيير المؤسسة في نطاق اختصاصاته المحددة بموجب النصوص التشريعية و التنظيمية مع احترامه اختصاصات مجلس العمال ، و هو يمثل المؤسسة في جميع الاعمال المدنية و يمارس السلطة السلمية على الموظفين (1) . و نذكر في النهاية أن تعيين المدير العام للمؤسسة الولائية يعين من طرف الوالي و من طرف وزير الداخلية و الوزراء المعنيين ، بينما يعين مدير المؤسسة البلدية من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد مصادقة الوالي (2) . و هذا اذا لم تطبق المؤسسة بعد أحكام الامر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات.

و رغم المزايا التي قد يحققها هذا النوع من القرارات المشتركة في تعيين هيئات و أعضاء المؤسسات الاشتراكية عندنا ، لكونها قرارات مشتركة و ليست فردية ، تحد من تأثير النزوات الشخصية عليها ، و لكونها تصدر من طرفين أو أكثر متباينين مما يجعلها تدرس عند الاقتراح و عند الصدور و هذا ما يبعدها عن الارتجالية و الحضوية . كما أن هذه الطريقة في نظر البعض تتماشى مع مسؤوليات كل من الطرفين الوزير الوصي أو المدير العام للمؤسسة بصفتهما مسؤولان عن القطاع أو المؤسسة فلهما الحق أن يختارا معاونيهما ليكفلا تعاونهم معهما بما يحقق الاهداف العامة للقطاع و المؤسسة ، و هذا بالتحري و التأكد من سلامة الاقتراحات المرفوعة الى السلطات العليا (3) . فان ذلك لا ينفي وجود مظاهر السلطة الرئاسية في مجال التعيين فهي تملك سلطة أصلية في تعيين هيئات و أعضاء المؤسسات العامة الاقتصادية في النظام الجزائري و خضوعهم لهذه السلطة السلمية . فبالنسبة

---

(1) ـ المواد 62 ، 63 حتى 70 من الامر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات .

(2) ـ يراجع المرسومان المتضمنان شروط وتنظيم سير المؤسسات الولائية و البلدية السابق ذكرهما . وكذلك التعليمة الوزارية الصادرة عن وزارة الداخلية المديرية العامة للشؤون الادارية و المجموعات المحلية نيابة مديرية الافراد بتاريخ 05 جوان 1975 تحت رقم 06532 و المتعلقة بتعيين مديري المؤسسات الولائية .

(3) ـ عمارى أحمد ، المرجع السابق ص : 88 و ما بعدها .

الى مديري المؤسسات العامين المعينين بمرسوم ، فانهم كانوا يخضعون لمرسوم متعلق بالوظائف العليا الصادر عام 1966 ، حيث أوجب التعيين في هذه الوظائف بمقتضى مرسوم ، و ترك للقوانين الاساسية الخاصة للمؤسسات و الهيئات تحديد شروط التعيين فيهما . و قد بينا من قبل أن هذا الصنف من الاطار المعين في وظيفة عليا يبقى ينتمي الى هيئاته الاصلية و يحتفظ بما في حقوقه في الترقية و التقاعد و يعاد هؤلاء الموظفون عندما تنتهي مهامهم الى هيئاتهم الاصلية التي كانوا يشغلونها قبل تعيينهم في احدى الوظائف العليا (1) .

أما بخصوص الاعضاء الذين يعينون بقرارات سواء على المستوى الوطني أو المحلي من غير المنتمين الى قانون الوظيفة العامة فانهم لا يعتبرون من قبل الموظفين العموميين و انما تطبق عليهم في الاغلب أحكام قانون العمل و القواعد العامة للشغل .

و بذلك تملك السلطة الرئاسية سلطات تقديرية واسعة في تعيين الاعضاء المسيرين في المؤسسات الاشتراكية تراعي فيها شروط النزاهة و الكفاءة و الالتزام خاصة في المناصب التي لها طابع سياسي طبقا لما نص عليه الميثاق الوطني و الدستور لسنة 1976 . فالمديرون العامون يعتبرون من الموظفين العامين خارج الاطار طبقا لاحكام القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية السابق و سوف يتغير الوضع بعد التطبيق الكامل لاحكام القانون الاساسي العام للعامل و النصوص اللاحقة المكملة له (2) . خاصة في مجال الاوضاع المتعلقة بأعضاء المؤسسات الاشتراكية من ذلك نص هذا القانون على تصنيف مناصب الاطارات على النحو التالي : الاطارات العليا للمؤسسة المستخدمة ، الوظائف العليا للحزب و الدولة ، الاطارات العليا للامة .

و السؤال الذي قد يثار بهذا الصدد ، فالى أي صنف من الاصناف الثلاثة ينتمي المدراء العامون و المدراء العامون المساعدون و المدراء المسيرون للمؤسسات الاشتراكية ؟ .

---

(1) — راجع المرسوم رقم 66 — 140 ليوم 02 جوان 1966 ، المتعلق بالوظائف العليا .

(2) — من بينها المرسوم رقم 85 — 59 ليوم 23 مارس 1985 ، المتضمن القانون الاساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الادارات العمومية . وكذلك المرسوم رقم 85 — 214 ليوم 20 أوت 1985 ، و الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الحزب والدولة وواجباتهم ثم المرسوم رقم 85 — 215 ليوم 20 أوت 1985 المحدد لقائمة بعض الوظائف العليا غير الانتخابية في الحزب و الدولة .

فيما يتعلق بالصنف الاول فانه تحد " مناصب عليا " لمؤسســــة مستخـدمـة المناصب المحددة في القانون الاساسي الخاص بنـاء على وضع قائمـة المناصب العليا ضمن اطار التنظيم والهيكـلة الاساسيـة للمؤسسـة ، لا سيمـا في سياق ترقيم المناصب حسـب مفهـوم المواد من 104 الى 114 من القانون العام للعامــل وتحد هذه القائمـة وفقا للكيفيات المنصوص عليها في القانـــون الاساسي النموذجي لقطاع النشاط وتصادق عليها السلطــة الـــوصيـــة (1) .

أمـا الصنف الثانـي ، فان القانون ينص على اعداد قائمـة لهـــذه الوظائـف مرتبـة في أرفـع مستـوى على الصعيد الوطـني ، وذلـك خـارج السلم الوطني الذى يتضمن تصنيف المناصب النموذجيـــة تصـدر بموجـب مرسوم ، يتم تتميمهـا وتحديثها عند الضرورة بالاشكـال نفسها . وتكون موضوع تصنيف خاص ، كما يتم التعيين في هـــذه الوظائف بمـوجـب مرسوم ماعـدا الوظائف العليا الانتخابيـة .

أمـا الصنف الثالث ، فان صفة اطار عال تمنح بموجب مرسوم ، وتسحب بالشكـل نفسـه (2) .

وبالاستناد الى أداة التعيين فان الاعضاء المعنيين بمرسوم يدخلون ضمن الصنف الثاني ، بينما يندرج المعينون بقرار ضمن الصنف الاول (3) .

ومما لا يدعو مجالا الى الشك ، أن تعيين الاعضاء المديرين للمؤسسات الاشتراكية من طرف الهيئات العليا المركزية ، أو من طرف الهيئات الادارية اللا مـركـزيـة ، يجعلهـم خاضعون الى سلطتها الرئاسيـة وتنطبق عليهم بالتالي ما ينطبق على الافراد المصنفين في سلـم الجهاز الادارى والخاضعين لسلطة رؤسائهم الاداريين ، وتـترتـب عليهـم بالتالي جميـع الاثار القانـونيـة ومظاهـر السلطـة الرئاسية

---

(1) — المادة 121 من القانون الاساسي العام للعامل .

(2) — المواد 124 ، 125 ، 126 من القانون الاساسي العام للعامل .

(3) — لقد تضمن المرسوم رقم 25 — 215 ليوم 20 أوت 1985 ، قائمة بعض الوظائف العليا غير الانتخابية في الحزب والدولة دون أن يشـير الى المديرين العامين للمؤسسات الاشتراكية . ونذكر أن القانون الاساسي العام للعامل يتضمن الاحكام والمبادئ العامة التي يجب أن تستمد منها جميع القوانين الخاصة بالقطاعات المختلفة والتي ستحل بالاضافة الى القانون المتعلق بالعلاقات الفردية رقم 82 — 06 والمؤرخ فـي 26 فبراير 1982 سيحلان تدريجيا محل الاحكام السابقة للقانون الاساسي للوظيفة العمومية . وبذلك يكون المشرع قد سوى بين قواعد العمل =

من ترقية وتأديب ورقابة وتوجيه وتعقيب ... الخ (1) .
لان عملية التعيين من الناحية العملية تتم من بين عدة أفراد ترشحهم الجهة المعنية ثم يترك الاختيار في نهاية الامر الى تقدير السلطة الرئاسية لتعيين من تراه صالحا لتقلد هذا المنصب .

3 — اللجان الدائمة : نص الامر المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات على امكانية احداث داخل كل مؤسسة أو وحدة لجنة أو عدة لجان في حدود 5 لجان للشؤون التالية : الاقتصادية والمالية ، الاجتماعية والثقافية ، المستخدمين والتكوين ، التأديبية حفظ الصحة والامن ." تتألف اللجان الدائمة من أعضاء يعينهم مجلس العمال بالاولوية من بين أعضائه الا اذا كانت هذه اللجان مدعوة للحكم في مسائل تتعلق بالنظام وحفظ الصحة والامن ، ففي هذه الحالة تكون هذه اللجنة مؤلفة بنسبة النصف من ممثلين لمجلس العمال وممثلين تعينهم المديرية نظرا لا ختصاصاتهم (2) .

والقانون الخاص بالاجهزة التقنية الملائمة والمكيفة الذى أشارت اليه المادة 32 من القانون التوجيهي للمؤسسات الجديد هو الذى سيحدد مستقبلا طريقة ودور ومدى مشاركة العمال في تسيير المؤسسة .

وإن تطبيق النصوص الجديدة هو الذى سيبين لنا فعلا الى أى مدى استطاعت المؤسسة أن تحقق استقلا لها في ظل هذه النصوص .

لان مظاهر السلطة الرئاسية على أعضاء ادارة المؤسسة في التجربة الجزائرية تبدو شديدة على الاقل من الناحية الواقعية والفعلية .

= المنطبقة في الادارة المركزية وفروعها وتلك المنطبقة بمختلف المؤسسات والهيئات العامة بجميع أنواعها . وهكذا فان تعيين هؤلاء عن طريق غير انتخابي يرتب عليهم آثار قانونية ، من أهمها خضوعهم لمظاهر السلطة الرئاسية .

(1) — تراجع المادة : 6 من المرسوم المتعلق بالمؤسسات الولائية التي تجعل المدير خاضعا لمجلس الاشراف والرقابة المنصوص عليه في المادة 7 من نفس المرسوم . وكذلك المادة 8 المتعلقة بتعيين مدير المؤسسة البلدية وخضوعه الى سلطات مجلس الاشراف والرقابة على المؤسسة البلدية .

(2) — يراجع بخصوص اللجان الدائمة المراسيم التالية : مرسوم رقم : 74 — 251 المؤرخ في 28 ديسمبر 1974 والمتضمن تحديد كيفيات تأسيس اللجنة الاقتصادية والمالية واختصاصاتها وسيرها =

وسوف نتطرق بالشرح الى مدى هيمنة هذه السلطة على الجانب العضوي للمؤسسة في نهاية هذا المبحث .

المطلب الثاني : ترقية أعضاء الادارة

تعد ترقية الموظفين العاملين بالادارة الحكومية أو شبه الحكومية عند معظم فقهاء القانون الاداري وعلماء الادارة العامة من أبرز مظاهر السلطة الرئاسية التي يمارسها الرؤساء الاداريون على مرؤوسيهم . اذ اعتبرت من اطلاقات هذه السلطة نظرا لما تتمتع به من سلطة تقديرية واسعة في هذا المجال (1) .

لذلك يهتم هؤلاء الفقهاء بدراسة موضوع الترقية الى جانب مواضيع أخرى كالتعيين والتأديب والعزل في اطار القوانين المنظمة للوظيفة العامة في الدولة .

وبخصوص المؤسسات الاقتصادية ، فانهم يكتفون بتناول فكرتي تعيين وتأديب أعضائها دون الاشارة في الغالب الى موضوع ترقيتهم . وربما يعود ذلك الى عدة أسباب ، من أهمها عدم انسحاب قوانين الوظيفة العامة على هذا النوع من المستخدمين ، ثم افتقار المؤسسات العامة الاقتصادية في معظم التطبيقات الى نظام قانوني موحد للترقية . وسوف نحاول في هذا الفرع من البحث التعرض الى مفهوم الترقية بصورة عامة ثم نشير الى الطريقة التي تتم بها ترقية أعضاء ادارة المؤسسة العامة الاقتصادية في الانظمة المقارنة ونختم حديثنا بدراسة ترقية أعضاء المؤسسة الاشتراكية في الجزائر .

= في المؤسسات الاشتراكية . والمرسوم رقم 74 — 252 ليوم 28 ديسمبر 1974 ، المتضمن تحديد كيفيات تأسيس لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية واختصاصاتها وسيرها في المؤسسة والوحدة بالنسبة للمؤسسات الاشتراكية . وكذلك المرسوم رقم 74—253 الصادر يوم 28 ديسمبر 1974 والمتضمن تحديد كيفيات تأسيس وتسيير اللجان الدائمة للمستخدمين والتكوين وتحديد اختصاصاتها في المؤسسات الاشتراكية ثم المرسوم رقم 74 — 254 ليوم 28 ديسمبر 1974 ، المتضمن تحديد كيفيات تأسيس لجنة التأديب واختصاصاتها وسيرها في المؤسسات الاشتراكية والمرسوم 74— 255 ليوم 28 ديسمبر 1974 ، المتضمن تحديد كيفيات تأسيس لجنة الصحة والأمن واختصاصاتها وسيرها في المؤسسات الاشتراكية .

(1) — د . عمار عوابدي : رسالته السابقة ، ص : 311 .

أولا : مفهـوم الترقيـة

بعد أن يلتحق الشخص المعين بالوظيفة التي أسندت اليه بناء على قرار التعيين ، حيث يسند اليه عمل يتناسب مع قابليته في في السلم الاداري ، يبدأ في الطموح لصعود درجات ذلك السلم في الترقي وقد أدركت ذلك الانظمة التي تأخذ بفكرة الوظيفة العامة كمهنة دائمة فظمنت نظام التوظيف لديها قواعد ترقية موظفيها ، وبهذا تكون قد أيدت طموحيات الموظف باحتمال ترقيته وغرس الامل بنفسه من جهة والعمل على جذب أفضل العناصر لشغل المناصب الحكومية وغرس الحافز لدى الموظفين ، وتدعيم روح الطاعة والنظام من جهة أخرى (1) . وهكذا اذ كانت عملية انتقاء الموظفين تهدف أساسا الى اختيار من هو أصلح من غيره لاشغال الوظيفة العامة ، فان عملية الترقية تهدف هي الاخرى الى اختيار من هو أجدر من زملائه لاشغال وظيفة عليا في السلم الاداري ومن ثم اعتبرها الفقهاء بمثابة حجر الزاوية في التنظيم الاداري الحديث .

والترقية قد تكون منصبة على راتب الموظف دون أن يترتب عن ذلك ترتيب الوظيفة المسندة اليه ، ويمكن أن تكون قائمة على أساس مدة الخدمة فقط. عندما تأخذ الدولة بعين الاعتبار المدة التي قضاها الموظف في العمل وتكافئه على ذلك .

أما الترقية بكل معنى الكلمة عند بعض الفقهاء هي التي "تقوم في أساسها على اسناد وظيفة أعلى من الوظيفة التي يشغلها الموظف في السلم الاداري ، أي منح الموظف صلاحيات أكبر ومسؤوليات أكثر من التي كان مكلفا بها" (2) . وهو ما أدى بالبعض الى اعتبار الترقية في الصورة الاخيرة بمثابة التعيين في وظيفة أعلى لتضمنها مظهرا اداريا ومزايا شخصية في آن واحد ، أما الترقية في الدرجة ، فانها تحقق زيادة في الراتب فقط ، لهذا اعتبرت

---

(1) — د . سليمان محمد الطماوي : مبادئ علم الادارة ، المرجع السابق ص : 567 .

(2) — د . شاب توما منصور : مقاله السابق ، ص : 228 و 229 وقد أورد رأيا مفاده " أن الادارة التي ليس لها نظام للترقية لا يكون لها موظفون بكل معنى .

كمجازاة على حسن ممارسة الوظيفة العامة (1) .

ويرى البعض الاخر أن للترقية مفهومين ، الاول : مفهوم عضوى شخصي ينؤسس ويستند على أساس نظام التدرج الادارى الشخصي للرتب والالقاب الوظيفية ، أى على أساس تدرج الدرجات الوظيفية داخل كادر أو هيئة العاملين في المنظمة ، أو المؤسسة الادارية ، أو في النظام الادارى للدولة ككل ، ويدور هذا المفهوم حول ما يعرف بالترقية في الدرجة ، أو الرتبة . والتي تعني صعود وارتفاع العامل العام ـ وفقا للاساليب والاجراءات المقررة ـ من رتبة أو درجة أدنى الى رتبة أو درجة أعلى في سلم التدرج الادارى للرتب والدرجات الوظيفية أو المؤسسة الادارية ، والحصول على مزايا هذا الصعود والارتقاء .

الثاني : مفهوم موضوعي وظيفي يستند على أساس التدرج الادارى الوظيفي الموضوعي الذى يقوم على أساس نظام تدرج الوظائف بعد ترتيبها على أساس اختلافها في درجة المسؤوليات ، المهام ، الواجبات ومدى أهميتها وضرورة الشروط والكفاءات والقدرات المطلوبة والمتوفرة لشغلها (2) .

وحول هذين المفهومين تدور معظم التعريفات التي أوردها كتاب الادارة العامة وفقهاء القانون الادارى لتحديد مفهوم الترقية . وعليه سنعالج هذا الموضوع في نقطتين ، الاولى : نعرف فيها الترقية . والثانية : نخصصها لبحث أنواعها وأساليبها .

أ ـ تعريف الترقية : يعرف " فالين " الترقية في المنصب الوظيفي وفقا للمفهوم الموضوعي الوظيفي بأنها " ارتقاء العامل العام ـ طبقا للاساليب والطرق والاجراءات المقررة ـ من وظيفة (منصب عمل) أدنى في مهامها ومسؤولياتها وأهميتها وخطورتها وشروطها ، الى وظيفة أعلى وأرقى في أهميتها وخطورتها ، وفي مهامها ومسؤولياتها ، وفي شروطها والقدرات والكفاءات اللازمة المتوفرة لشغلها " (3) . كما عرفها

---

(1) = Piérre di Malta : المرجع السابق ، ص : 77 .

(2) ـ د . عمار عوابدى ، رسالته السابقة : ص 311 و 312 ، وقد أشار في الهامش الى جان مارى أوبي ، روبارت راكوس آدام ، القانون الادارى ص : 107 ، 113 و د . محمد أنس قاسم جعفر ، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الادارة ، رسالة دكتوراة ، دار النهضة العربية مصر ، 1973 ، ص : 20 ، 23 .

(3) ـ د . عمار عوابدى ، رسالته السابقة ، ص : 312 حيث أورد ، من بين عدة تعاريف للترقية .

الدكتور سليمان محمد الطماوى " بأن يشغل العامل وظيفة درجتها أعلى من درجة الوظيفة التي كان يشغلها قبل الترقية . واذا كان من المعتاد أن يترتب على ترقية زيادة في المرتب ، فانها أخطر من العلاوات والمكافئات التشجيعية بأنواعها السابقة لانها سترفع المرتب من ناحية ، وتصعد بالعامل في السلم الاداري من جهة أخرى ، فتتزايد تبعاته وسلطاته " (1) .

ويرى البعض أن القضاء الاداري في مصر لا يختلف في تعريفه للترقية عما ذهب اليه العميد الطماوى ، اذ ضمنت المحكمة الادارية العليا حكمها الصادر في 23 أفريل 1967 السنة 12 ص 1952 العناصر التالية :

1 ــ تعيين الموظف في درجة مالية أعلى من درجته التي يشغلها .
2 ــ يتدرج في عموم مدلولها ، وينطوى في مضمون وصفها تعيين الموظف في وظيفة تعلو بحكم طبيعتها الوظيفية التي يشغلها في مدارج السلم الادارى .
3 ــ لم تشترط المحكمة الادارية العليا أن يصحب ذلك نفع مادى اذ يكفي لذلك أن تعلو الوظيفة الجديدة وظيفته المرقى منها في مجال الاختصاص . لذلك استخلص الدكتور محمد حماد شطا امكانية التوفيق بين التعريفين المذكورين على اساس ان الدرجة المالية الاعلى والوظيفة المقابلة لها لا بد وأن تتضمن مزايا مالية وادارية أعلى لان المال هو التحسين المادى والادارى في مركز الموظف (2) .

---

(1) ــ د . سليمان محمد الطماوى مبادئ القانون الادارى الكتاب الثاني المرجع السابق ، ص : 358 ، وما بعدها .

(2) ــ د . حماد محمد شطا : النظام القانوني للاجور والمرتبات في الوظيفة العامة ، المرجع السابق ، ص : 350 وما بعدها . ومما لاحظنه في هذا الصدد " أن العالم أجمع على تطبيق نظام الترتيب سواء في ذلك من ذهب في الترتيب الى مدى بعيد فأغرق في التجزئة والتفصيل أو البلاد التي قنعت بتطبيقه في خطوطه العريضة ، أما كون الترقية قد تتم ولو لم يصاحبها نفع مادى فيفهم ذلك ويرجع في أسبابه الى سياسة المرتبات ونظام الدرجات المتقاربة فقد يرقى الموظف فلا يحصل الا على علاوة واحدة تمتصها الضرائب لدخوله شريحة الضريبة أعلى ، ولكن المال على كل حال هو التحسين المادى والادارى في مركز الموظف " . ثم تابع نقده لما ذهب اليه الدكتور فؤاد مهنا من نفي صفة الترقية بمعناها الحقيقي عن ترقية المدرسين والاطباء (مدرس أول وطبيب اول) لانعدام الاشراف الرئاسي حيث يقصر الترقية بهذا المعنى على نوع معين بذاته ذلك النوع الذى يتضمن اشراف تبعية رئاسية الامر الذى لا يتوفر ــ كما قال ــ الا في وظائف الجيش والادارة العليا فقط أما غير ذلك من الوظائف التي لا تتضمن سلطة الثواب أوالعقاب لا تكون الترقية لمثل هذه الوظائف ترقية . فاضاف قائلا وكان يكفي لاستاذنا الدكتور مهنا " أن يشترط مستوى تنظيميا أعلى لتحقيق الترقية لانها تتضمن =

بينما يعرف الدكتور محمد أنيس قاسم الترقية بأنها " اختيار أكفأ العاملين وأصلحهم لتولي وظائف ذات مستوى أعلى من حيث المسؤولية والسلطة في التنظيم الاداري للوحدة ، أي شاغل الوظيفة يتحمل واجبات ومسؤوليات أكبر على أن يقابل ذلك تمتعه بمزايا مادية افضل مما كان يتمتع بها في وظيفته السابقة " (1) . انتهى الدكتور عوابدى عمار في تعريفه للترقية على انها " " عملية ادارية فنية قانونية تنقل وترفع عاملا عاما – في نطاق المبادئ والاساليب والطرق والاجراءات القانونية واللائحية المقررة ⊕ من وظيفة أو منصب عمل أدنى الى وظيفة (منصب عمل) أعلى درجة في سلم التدرج الاداري الوظيفي للمنظمة او المؤسسة او الهيئة الادارية في النظام الاداري في الدولة وذلك يهدف ضمان حسن اداء الوظيفة العامة بانتظام واطراد بكفاية ورشادة من أجل تحقيق المصلحة العامة" (2) .

⊕ = مسؤولية اعلى وسلطات أوسع قد لا يكون من ضمنها السلطة الرئاسية ، مثال ذلك وظائف القضاء حيث الاشراف الفني لا يتضمن سلطة رئاسية فقد يكون مجرد توسع في الاختصاص فقط. ومثاله الاستئناف بالنسبة للابتدائي أو الجزئي والنقد بالنسبة للاستئناف . فهنا يصدر الحكم بكسر قضاء الادنى ولكنه لا يوجد انذار أولون أو أو أي جزاء مما تتضمنه السلطة الرئاسية ولم يقل أحد ان وظيفة القاضي الجزائي مساوية لوظيفة المستشار بالاستئناف او النقض ولم يقل أحد ان الترقية لهذه الدرجات ترقية حقيقية . لذلك فهو يرى أن ترقية موظف من درجة مدرس الى درجة مدرس أول وهي تتضمن قيامه بتوزيع المناهج وتوجيه المدرسين الذين يدرسون مادته وفي المقابل يقل عدد الحصص الملزم بتدريسها هذه الترقية بالمعنى التنظيمي الفني الصحيح لانها تتظمن مزايا أدبية واشرافية فنية . ونفس الامر بالنسبة لطبيب الامتياز .

(1) – د . محمد أنيس قاسم ، المرجع السابق ، ص: 24 . أنظر عنده التعاريف التي أوردها ص 20 حتى 23 .

(2) – د . عمار عوابدى : رسالته السابقة ،ص: 314
راجع فيها شروط الترقية ،ص: 314
وما بعدها .

وبغض النظر عن تردد هذه التعاريف بين المفهوم العضوي والمفهوم الموضوعي للترقية ، فان أهم ما تحرص على تحقيقه مختلف أساليب الترقية جميعها هو احترام مبدأ المساواة عند اختيار الموظفين الجديرين بالترقية . ومن أجل تجسيد هذا المبدأ فان المشرع يرتب الاجراءات والقواعد الواجبة الاتباع عند تفحص المزايا الخاصة بكل من يحق له المطالبة بالترقية والمفاضلة الموضوعية تستدعي أن يعطي الجميع تقديرا وعلامات تقديرية تعبر بصدق عن امكانات أو قدرات الموظف بصورة منصفة وعادلة ، لانه يكفي أن يهدر مبدأ المساواة داخل الهيئة أو السلك اذا لم يعط للموظف التقدير الحقيقي أو الملاحظات الضرورية واللازمة له (1) . ومن هنا حاول فقهاء الادارة العامة والقانون الاداري الوصول الى أفضل الطرق والاساليب في نظام الترقية . وبالرجوع الى مختلف النظم في هذا المجال نجد أن الدول تتباين في المعايير التي تعتمدها في اختيار الموظفين وترقيتهم للمناصب الادارية العليا (2) .

ب — أنواع الترقية وأساليبها : لقد بين الدكتور حماد محمد شطا ، أن نظام الموظفين الفرنسي الصادر بالامر رقم 59 — 244 بتاريخ 4 فبراير 1959 ، والذي أخذ أغلب أحكام القانون 1946 ، أوضح أن الترقية نوعان ، بل أجاز نوعا ثالثا من الترقية بالنسبة لبعض الكادرات ذات درجات واسعة المدى ، مثل كادر الاداريين ، وسماها ترقية المرتبة على النحو التالي :

تنص المادة 26 المعدلة بالقانون رقم 65 — 538 بتاريخ يوليو 1965 ، على أن (ترقية الموظفين تتضمن ترقية أو تقدما بالسلمة echelon وترقية الدرجة grade) . كما بينت المادة 27 ترقية السلمة بالنص على أن (ترقية السلمة تترجم بزيادة المرتب) ، وتحدد المادة 28 المقصود بالدرجة grade بالنص على أن (الدرجة لقب أو عنوان يمنح مستفديه أهلية شغل واحدة من الوظائف المحجوزة لهذه الدرجة) .

---

(1) — لوران بلان LAURENT BLANC ، المرجع السابق ، ص: 52

(2) — د . سليمان محمد الطماوي ، مبادئ علم الادارة العامة المرجع السابق ، ص: 570 .

أما النوع الثالث من الترقيــة فهو محجوز لكادرات لها ظروفها الخاصــة حيث لا تتطلب تحدد المستويات الرئاسيــة و بالتالي فمدى درجاتها واســـع جـــدا ، ابتكر لها المشرع الفرنسي نوعا من الترقية يتوسط العلاوة و الترقية ، فهــي ترقيــة في مرتبة أكبر من العلا وة و أقــل من ترقية الــدرجة ، وسماها ترقيــة المرتبــة classe ، و هي تســاوى علا وتين أو ثلاثة و شروطهـــا تتوســط شروط العلاوة و الترقيــة الحقيقيــة ، مثالها كادر الاداريـــن المــدنيــين فيقــال administrateur civil de la disisieme classe ou troisieme class كما هو الحال بين موظفي الفئة " لاسيمــا في التعليم الثانوي والعالي الفرنسي حيث الكادر لا يتضمن الا درجـــة وحيــدة قسمها القانون الى 11 مرتبــة عاديــة و مرتبة استثنائيــة وحيــدة تتســع لـ20٪ من عـــدد العامليــن (1) .

أما بخصــوص الاسس و الاساليــب التي تتم بها عملية ترقية الموظفـين العامليـن فان الدكتور محمد سليمان الطماوى ، أورد جلها ، و هـــي : اختبــارات الترقيــة و قاعــدة الاقدميــة ، ثم تقاريــر الكفاية و حــريــة الادارة المطلقــة في الاختيار(2) . و سنحاول عرض هذه الاساليب و الصور بشــيء من الايجــاز فيمـــا يلـــي :

---

(1) ـ د . حماد محمد شطا ، النظام القانوني للا جور و المرتبات ، المرجع السابق ، ص : 353 ، حيث انتهى الى القول " أنه من الاوفق أن يحجـــز لفظ علاوة للعلاوة الدورية و التشجيعية و لا مصلحة لنا قط بأن نخلطـهـــا بلفظ الترقية ، فنحن هنا أوضح في لغتنا بالافصاح على الترقية و العــــلاوة كما تفهمها اللغة الفرنسية و لاسيما عندمـــا يستخدم المشرع الفرنســـي لفظ avensement و لكنه يعود فيحجز للترقية عبارة الترقية الاجتماعية promotion sociale ، و أن تحجز الترقية للدرجة الاعلـى الــــتي تتضمن وظائــف ذات مســؤولية و سلطة أعلى ، أى يكـــون بالترقيـــــة مظهر عضوى يعني صعود درجة في السلم الادارى أو الهيكل التنظيمـي بحيــث يترتــب على الترقيــة قيادة الاخرين و ليس بالضرورة أن تكـــو ن القيادة متضمنــة سلطة رئاسيــة كما يطلب ذلك استاذنا الدكتور مهنـــا على ما سبق ـ فيستوى أن تكون هذه القيادة فنيــة او اشرافيــة " .

(2) ـ الدكتور سليمان محمد الطماوى ، مبادئ علم الادارة العامة ، المرجع السابق ، ص : 570 و ما بعدها و مما ذكره بخصوص الامتحانات المتضمنـــة المنافسة المطلقــة و التي يسمــح لغير الموظفين بالتقــدم إليها و مـــن ثــم فقد يظفــر بالمنصب فرد عادى من غير الموظفين المتنافسين و هـــو ما يجافي اعتبار الوظيفــة العامــة بمثابــة المهنــة ، فالموظفون يعتبرو ن المناصب التي تخلو من حقهم و يعتبرون من يعنون من الخارج دخـــلاء و مغتصبـــين .

1 ــ اختبارات الترقية : تعتمد هذه الطريقة على اساس اجراء امتحان بين المرشحين لشغل الوظائف العليا ،على ان يترك لنتيجة الامتحان القول الفصل في تحديد اصلاحهم لشغلها، وقد تتضمن هذه الامتحانات منافسة مطلقة عندما يسمح لغير الموظفين بالمشاركة فيها . أو تكون هذه الامتحانات متضمنة منافسة محدودة مقصورة على الموظفين المتنافسين على الترقية (وهي الطريقة الاكثر استعمالا) . وأخيرا قد يقصد بهذه الامتحانات التأكد أو التثبت من حصول مرشح على التقدير الاقل من المعلومات والمقدرة اللازمة لشغل المنصب المطلوب للترقية اليه مع ترك الاختيار النهائي يسير الناجحين لاعتبارات أخرى .

2 ــ الترقية بالاقدمية : وهذا الاسلوب يمتاز بالبساطة والوضوح، اذ تقوم الترقية فيه بين الموظفين العاملين على أساس المهارة والخبرة الزمنية للموظف أو العامل ،فيرقى العامل أو الموظف الاقدم في الخدمة لانه يفترض فيه قد اكتسب خبرة ومهارة كافية بناء على طول المدة الزمنية التي قضاها في وظيفته ولانه أحق من غيره من زملائه العاملين معه (1) . لذلك اعتبر البعض هذه الطريقة تشيع بين الموظفين روح الاطمئنان لانها تقطع على الادارة كل سبيل الى التعسف لهذا يفضل الموظفون هذه الطريقة . لكنهم يضيفون بأنه اذا كانت الاقدمية تكفل زيادة الخبرة التي لها وزن كبير في مجال الوظيفة العامة ،وروح الاستقرار والطمأنينة التي يضيفها هذا المعيار بين الموظفين ، اذ سوف ينصرف كل منهم الى شؤون عمله بدلا من اضاعة الوقت في الشكوى وتلمس الوساطات، فان الاقدمية بذاتها لا تعني شيئا بخصوص صلاحية الموظف لشغل مناصب الرئاسة والتوجيه . وقد يكون الموظف عطلا من كل الصفات الذاتية التي تؤهله لشغل تلك المناصب وحينئذ لن يجديه طول مكثه في الوظيفة العامة شيئا ويكون تعيينه في الوظائف الرئاسية لمجرد أنه الاقدم ،من الخطورة بمكان . ولهذا فان معظم الدول تلجأ الى موقف وسط يتمثل في الاخذ بمعيار الاقدمية في الوظائف

---

(1) ـــ د . عمار عوابدي ،رسالته السابقة ، ص: 319 وما بعدها . راجع عنده مزايا وعيوب أسلوب الترقية بالاقدمية وقد أشار في ذلك أيضا الى الدكتور حمدي أمين عبد الهادي نظرية الكفاية في الوظيفة العامة ، ص: 650 و 651 .

الدنيا ذات الاعمـــال النمطيـــة (1) .

3 ـ تقـارير الكفايـة : وهي عبارة عن تقارير دورية يضعها الرؤسـاء الاداريـون المباشرون حول مرؤوسيهـم ، بحيث تسمح للرئيس الاداري الاعلى الاحاطة بسير العمل في الادارة ،وادراك كيفيـة أداء هؤلاء المرؤوسـين على اختـلاف درجاتهم لمهامهم وتفهم نقاط القـــوة والضعف فيهم مما يساعـدهـم على تكييف وسائلهم الرقابية والتـوجيهيـة ، وهي فـي النهايـة وسيلـة لتبصـير الموظـف، بحقيقـة حالته ،واحاطته بمواطن ضعفه وقوته وبالتالي هي محاولـة لتخليص تقرير الرئيس من الصبغة الشخصيـة الخالصة وصبه في قالـب أقـرب من الموضوعيـة . لذلك يطلقون على هذه التقارير تسميـة تقرير العمل ،أو قياس الكفايـة ،وبالرغـم من الصعوبـات التي تعـترض تطبيق نظام التقارير هذه ، فان فقهاء الادارة العامة "الانجلوساكسون" يوجهـون عنايـة كبيرة الى هذا النظام ، ويرون وجوب توافر الشروط الاتيـــة لنجاحـــه :

1ـ أن تكون المعلومات التي تتضمنها التقارير كاشفة ومحققة للغـــرض المرجو ، شأنها في ذلك شأن الامتحانات .

2ـ ان تكون نمـاذج التقـريـر واضحة وسهلة التحضير حتى يسهل على الرؤسـاء المباشرين اعـدادهـا .

3ـ ألا تكـون باهضة التكاليف في اعدادها وفي صيانتهــا .

4ـ أن تكون صالحـة لانـواع متعـددة من المناصـــب .

---

(1) ـ د . محمد سليمان الطماوي ، مبادئ الادارة العامة ، المـرجـع السابق ، ص : 572 و 573 ، حيث ذكر في مجال تعليقه في اصـدار قانون 208 لسنـة 1959 ، بمصر المعدل لاحكام القانون رقم 210 لسنة 1951 ، " الذي ينص على ان تكون الترقيات في درجـات الكادرين الفني العالي والاداري الى الدرجة الثانية وما دونها في درجـــات الكادين الفني المتوسط والكتابي بالاقدمية المطلقة في الـدرجـــة وذلك طبقا لقواعد الترقية بالاقدمية المنصوص عليها في القانون 210 لسنـة 1951 شان نظام موظفي الدولة ،كما انه قضى بالغاء كـــل ما يخالف ذلك من نصوص التوظف . . . بالرغم من نيل الاعتبارات الـتي صدر عليها هذا التعديل ،من حيث قطع دابر المحسوبية واشاعة روح الاستقرار والاطمئنان بين الموظفين فان اغلاق باب الاختيار نهائيـا في الحدود السابقة يتضمن خطورة بالغة ، فمن غير المعقول أن تكـون الاقدميـة المطلقة هي المعيار الوحيد في اختيار الرؤساء في نطاق الكادرين الكتابي والفني المتوسط مع أهميـة الأعباء الملقاة علـــى عاتقهم ، والواقع أن عمل الرئيس الاداري في اختيار الترقية هو جـزء من عمله كرئيس دولة فاذا قام الشـك في صلا حياتـه للاختيار فـان ذاك الشك يثـور حـول عملـه كلـــه " .

5— يحسن أن تتحدد الجهات التي تتولى اعداد التقارير ،وأن يتم ذلك في فترات دوريـــة .

6— يجب أن يطلع الموظف على التقرير الخاص به ، أن يوجهه رئيسه الى نقط الضعف فيه وأن يبصره بكيفية أوجه علاجها .

7— يجب أن تنظم طريقة في نطاق الادارة للتظلم من الغبن الذى قد يلحق الموظفين من جراء تقديرهم تقديرا خاطئا لسبب أو لآخر" (1) .

4 — حرية الادارة المطلقة في الاختيار : وواضح أن هذه الطريقة في الترقية متروكة لحرية وتقدير الرئيس الادارى المختص ، يمارسها طبقا لتقديره الشخصي لذلك قيل " لو أمكن تجريد الرؤساء من الضعف البشرى والذى يتمثل في محاولة تمييز بعض الموظفين أو الحاق الاذى ببعضهم الاخر ، لكانت هذه الطريقة هي أفضل الطرق للترقية ،ولكن للسبب الذى أشرنا اليه ، فان هذه الطريقة في الترقية هي أبغض الطرق الى الموظفين ،ولا تستعمل الا في نطاق محدود ،وبالنسبة الى الوظائف العليا ،التي تحيط بها الاعتبارات سياسية خاصة " (2) .

ثانيا : ترقية أعضاء ادارة المؤسسة في الانظمة المقارنة

ليس هناك قاعدة محددة يمكن الاعتماد عليها بخصوص ترقية أعضاء المؤسسة العامة الاقتصادية ،ولعل مرجع ذلك يعود الى عدم خضوع هؤلاء الاعضاء الى نظام قانوني واحد في غالب الاحيان . واذا أمكن لنا في هذا الشأن ترديد القاعدة العامة القائلة أن من يملك سلطة التعيين يملك أيضا سلطة الترقية والتاديب . . . فانه قد اتضح من شرحنا السابق لاهم الطرق التي يتم بمقتضاها تعيين أعضاء ادارة المؤسسة في بعض الانظمة المقارنة أن تعيينهم لا يخضع هو أيضا الى قاعدة عامة واحدة ،وانما يختلف باختلاف التطبيقات والنظام القانوني للموظفين والعمال السائد في الدولة .

وبصورة عامة فان هذا التعيين أما أن يتم من طرف السلطات الرئاسية الادارية العليا بواسطة المراسيم والقرارات الادارية اذا كان هؤلاء الاعضاء ينتمون الى الموظفين العامين ،أو من الاطارات العليا التي

---

(1) — د . سليمان محمد الطماوى، المرجع السابق ،ص: 574 و 582 ومابعدها .

(2) — د . محمد سليمان الطماوى ، المرجع السابق ص: 575 .

تخضع في العادة الى نظام خاص خارج الاطار (1) ، واما أن يتم تعيينهم لما تنص عليه اللائحة الخاصة بكل مشروع . وأخيرا أن يتم تعيينهم عن طريق الانتخابات والمسابقات .

وبالاستناد الى طريقة التعيين لتحديد ترقية اعضاء المؤسسة العامة الاقتصادية كمظهر من مظاهر السلطة الرئاسية الادارية ، يتبين لنا بوضوح أهمية الدور الذى مازالت تلعبه هذه السلطة في ترقية اعضاء المؤسسة وبصورة خاصة في النظام الفرنسي والمصرى والسوفياتي والجزائرى . كما سوف نشرحه بعد حين .

أ ــ في النظام الفرنسي : يميز الفقه والقضاء الفرنسيين بين أعضاء المؤسسة العامة الاقتصادية الذين ينتمون الى نظام الوظيفة العامة . والاعضاء غير المنتمين الى هذا النظام وهم عادة يخضعون الى أحكام اللائحة الخاصة بالمشروع وقواعد قانون العمل العامة . وبغض النظر عن المعايير التي يستند عليها في هذا التمييز (2) .

---

(1) ــ انظر بخصوص نظم الترتيب الخاصة في كل من فرنسا وانجلترا وامريكا . د . احمد حافظ نجم ، المرجع السابق ، ص 92 . 112 . 157 . بخصوص خروج بعض الوظائف العليا عن الكادر Hors echelles ، يقول : " توجد في فرنسا وظائف عليا لا تدخل في اى مجموعة من المجموعات الاربع . . . ولذلك تدرج وحدها في كيان مستقبل . ولا يخضع شاغلوها من ثم الى القواعد والاجراءات المقررة بالنسبة لبقية الموظفين ، ويغلب على هذه الوظائف الطابع السياسي ، وهي تقف كما يقول البعض في منتصف الطريق بين الوظائف الادارية والوظائف السياسية . " وقد حدد المرسوم رقم 59 ــ 442 الصادر بتاريخ 21 مارس 1959 ، الوظائف العليا ، وفيها وظائف المديرين العامين ، ومديرى الادارات المركزية بالوزارات المختلفة . وكذلك سكريتار عام الحكومة . . . الخ ، راجع ص 89 و 90 .

(2) ــ من المستقر عليه في فرنسا " أن العاملين في المرافق العامة الانتاجية والتجارية والتي تدار بطريق الريجي ، او بمؤسسة عامة ذات طبيعة انتاجية او تجارية ليسوا بموظفين عموميين الا استثناء وبصفة عامة اذا كان المرفق يدار بصفة مؤقتة او بصفة دائمة وفقا لاحكام القانون الخاص . فان العاملين يعدون مرتبطين بالمرفق بعقد اجارة اشخاص ، وتختص في هذه الحالة بنظر منازعاتهم المحاكم المدنية وقضاء مجلس الدولة الفرنسي يقرر في احكام عديدة هاتين القاعدتين . وبناء على ذلك فعندما يطبق القانون العام تكون الوظيفة عامة ، وشاغلها موظف عمومي ، وتنعدم صفة الوظيفة العامة ، كلما كانت العلاقة بين العامل والجهة التي يحكمها تشريع العمل والقانون الخاص فيما عدا حالات معينة ، وفي هذه الحالات الاستثنائية وحدها يعد شاغل تلك الوظائف من الموظفين العموميين ، اذا كانت تقوم العلاقة بينهم ، وبين مؤسسات عامة تتولى مرافق عامة ذات طابع اقتصادى او تكون مدارة بطريق الريجي بشرط الا تكون مشكوك في صفتها كشخص =

فان الرأى المستقر في فرنسا هو " الاعتماد على النظام القانوني و ظروف الادارة التي تماثل الظروف التي يدار فيها مشروع خاص ، و ما يترتب على ذلك من اعتبار ادارة هذه المرافق في مواجهة العاملين في مركز مماثل لمركز رب العمل بالنسبة لعماله ، مع تفسير الحل الذى اخذ به المشرع الفرنسي سنة 1905 من ترك الاختصاص للقضاء العادى بالنسبة للعاملين في مرفق السكك الحديدية ، بانه مقصود به العاملين غير الرئاسيين fonctionnaires subaltairnes لارتباطهم بعقد اجارة اشخاص ، اما الموظفون الرئاسيون فوظائفهم و ظائف قانون عام يختص بمنازعتها مجلس الدولة fonction de droit public لان لهم صلة مباشرة بالسلطة العامة ، او يتولون نيابة مباشرة عن الدولة mandat direct de l'etat ، و لانهم في مركز قانوني خاص تحدده النصوص المنظمة للمرفق ذاته " (1) .

و بذلك يتحدد النظام القانوني لترقية كل فئة من الفئات المكونة للعنصر البشرى في المؤسسة ، و هي القواعد العامة لقانون العمل او اللوائح الخاصة الداخلية المؤسسات ، اما بخصوص الاطارات العليا للمؤسسة ، مثل الرئيس المدير العام و المدير العام الذين يعينون بمراسيم ، و ان اعتبروا من الموظفين العموميين فان تعيينهم على رأس ادارة هذه المؤسسات لا يخضع عادة الى نفس الشروط المنصوص عليها في القوانين المنظمة للوظائف العامة ، و انما يخضع تعيين هؤلاء الى شروط و اعتبارات آخرى مثل كفاءتهم و نزاهتهم و التزامهم و مدى تفانيهم و نجاحهم في الوظائف المسندة اليهم .

= عام و تشمل هذه الحالات الاستثنائية مايلي : 1 ـ شاغلي المناصب الرئيسية لادارة المرافق العامة التجارية و الانتاجية . 2 ـ المنتدبين من الموظفين العموميين في هذه الحالة المرافق . 3 ـ الصيارفة و المحاسبين بالمؤسسات العامة التجارية . 4 ـ العاملين ذوى النظم القانونية الخاصة ، مثل العاملين في صناعة التبغ و الدخان . و يتولى مجلس الدولة فيما يعرض عليه من منازعات أمر التحقق مما اذا كانت هذه الوظائف تتوفر فيها صفة الوظيفة العامة أم لا " . د . محمد حامد الجمل ، المرجع السابق ، ص : 630 و ما بعدها .

(1) ـ د . محمد حامد الجمل ، المرجع السابق ، ص : 635 راجع عنده ، معيار تحديد العاملين في الوظائف الرئيسية و غيرهم ، ص : 636 و ما بعدها ، و هي تقريبا نفس المعايير المعتمدة لتحديد طبيعة العاملين في الشركات المؤسسة .

وتملك السلطة الرئاسية سلطة تقديرية واسعة في ترقيتهم الى مناصب عليا باتباع اجراءات داخلية خاصة تختلف عما هو منصوص في قوانين الوظائف العامة ، وكنا قد اشرنا الى خروج بعض الوظائف العليا عن الكادر Hors echelles والتي تدرج وحدها في كيان مستقل ، ولا يخضع شاغلوها للاجراءات المقررة بالنسبة لبقية الموظفين سواء في التعيين او الترقية او التاديب . ويغلب على هذه الوظائف الطابع السياسي . " ولا توجد شروط موحدة او مؤهلات دراسية معينة او مدة خبرة عملية ، وذلك بالنسبة لمن يشغلون الوظائف العليا ، اذ لا تقيد الحكومة باى قيد يتعلق باختيارهم ، سوى أن يكونوا من الشخصيات المرموقة والموثوق بها . كما انه لا يشترط ان تكون ترقيتهم قد تمت الى تلك الوظائف من الوظائف الادنى بل انهم يختارون غالبا من غير الموظفين العموميين ، وعندئذ لا يؤدى تعيينهم في الوظائف العليا الى اعتبارهم موظفين عموميين " (1) .

ومع ذلك فان هؤلاء الاطارات لا يختلفون عن بقية الموظفين العاملين في حقيقة الامر الا من ناحية خضوعهم للسلطة التقديرية للحكومة عند تعيينهم وترقيتهم وفصلهم .

ب ـ في النظام السوفياتي : في الاتحاد السوفياتي يفرض المشرع ان يكون لكل مشروع لائحة خاصة به تقرها الهيئة التي اصدرت قرار انشائه يسير المشروع على أساسها وعلى اساس القوانين العامة لنوع المشروعات التي ينتمي اليها . ومن بين ما تتضمنه لائحة المشروع ، وضع الموظف الذى يوجد على رأسه (مدير عام او مدير رئيس) الذى يعين ويفصل بقرار من الهيئة العليا ، ثم يتولى هو بدوره تعيين العمال او فصلهم او مكافآتهم ومجازاتهم وفقا لتشريع العمل . ولا يمكن ممارسة حق الفصل الا بعد موافقة اللجنة النقابية بالمصنع او اللجنة النقابية المحلية .

اما عندما يتعلق الامر بنواب المدير والمحاسب الاول ورئيس دائرة الرقابة فان تعيينهم وفصلهم يكون من اختصاص الهيئة العليا بناء على توصية المدير (2) .

---

(1) ـ د . أحمد حافظ نجم ، المرجع السابق ، ص 90 وانظر أيضا المرسوم رقم 59 . 442 الصادر بتاريخ 21 مارس 1959 ، تنفيذا لنص المادة الثالثة من القانون رقم 244 لسنة 1959 ، والتي تنص على ان تحدد اللائحة التنفيذية لقانون الوظائف العليا في الادارات والمصالح العامة والتي يتم التعيين فيها بقرار من مجلس الوزراء .

(2) ـ النظام الاساسي للمشروع الصناعي الاشتراكي ، المرجع السابق الفقرة 7 ، 90 و 31 .

" وقد أعطى في الاتحاد السوفياتي للحوافز غير المأجورة المتوفرة لموظفي المؤسسة جميعا أفضلية ايديولوجية أكثر من التعويضات المالية للافراد" (1) لانها تتفق مع وجهة نظر المنهج الاشتراكي الجماعي . لذلك نص النظام الاساسي للمشروع الصناعي الاشتراكي على منح المشروع الذي يؤدي مهامه على أحسن وجه مختلف أنواع الجوائز طبقا للتشريع المعمول به و لقواعد المنافسة الاشتراكية ، و امكانية منح العمال و الموظفين نظير المنجزات البارزة في العمل و اظهار المبادرات الخلاقة ، شهادات شرفية و مكافآت ، كما يمكن أن يمنحوا ألقابا شرفية أيضا . كما نص على أن للمشروع الحق في ارسال أفضل عماله و موظفيه بناء على طلبهم الى معاهد التعليم العالي و المدارس الثانوية المتخصصة و أن يدفع لهم منحا دراسية عالية و فقا للقانون ، بشرط أن يتعهدوا بالعودة عقب تخرجهم الى العمل بالمشروع الذى أرسلهم للدراسة و يجرى تعيينهم فيه (2) .

و يمكن القول أن الترقية داخل المشروع تتم عن طريق مايوفره كل مشروع لعماله و موظفيه من دورات تدريبية تعليمية و مهنية للرفع من مستواهم و مهاراتهم بصورة منتظمة وعن طريق مدارس للتدريب على أساليب العمل المتقدمة ، و هذا وفقا لقوانين الاتحاد السوفياتي و الجمهورية الاتحادية المعنية . ومن ثم على المشروع أن " يخلق الظروف اللازمة لتمكين العمال الذين يعملون كل وقت من الدراسة الى المعاهد المهنية و من التوفيق بين دراستهم و عملهم و يمنحهم المزايا التي ينص عليها القانون" (3) .

---

(1) ـ مايكل كايزر و جانوز زيلنسكي . المرجع السابق ، ص : 175 .

(2) ـ النظام الاساسي للمشروع الصناعي الاشتراكي ، المرجع السابق فقرة 39 و 88 و 97 و ينص هذا النظام على أنه يمكن أن يوصى بتقليد العمال و الموظفين الذين يبلون بلاء حسنا بتجديداتهم البارزة في مجال التنمية الاقتصادية و بنتائج عملهم العالية اوسمة و ميداليات الاتحاد السوفياتي أو لقب بطل العمال الاشتراكي و ذلك وفقا للقواعد المقررة في هذا الشأن" الفقرة 39 . ثم أنظر أيضا ما تنص عليه الفقرة 97 من نفس النظام الاساسي على أن " تتولى إدارة المشروع بالاشتراك مع اللجنة النقابية بالمصنع و اللجنة النقابية المحلية تنظيم المنافسة الاشتراكية و جمع النتائج ، و تحديد اسماء الفائزين و تقرر كيفية المكافأة للفرق المتقدمة و العمال و الافراد الفائزين" .

(3) ـ الفقرة 36 من نفس النظام الاساسي ، كما أوجبت الفقرة التي تلتها على المشروع أن يقدم كل مساعدة ممكنة لمدرسة عمال الشبان (شباب الريف) و للمدرسة المهنية المسائية (او المدرسة المهنية للورديات) و للدوريات المهنية المتقدمة التي يحضرها عماله ، ثم يوفر الظروف اللازمة للتدريب على الانتاج بالنسبة لتلاميذ المرحلة الثانوية و طلبة التعليمية العالية و المدارس الثانوية المتخصصة .

أما الاطارات العليا المديرة للمشروع ، فان أمر ترقيتهم موكول لتقدير السلطات الادارية الرئاسية العليا وفقا لاعتبارات خاصة ، يأتي في مقدمتها الكفاءة و المقدرة على ادارة المشروع ادارة حسنة وعادة يختار مديرو المشروعات من بين المهندسين و الفنيين و الاقتصاديين المتخصصين تخصصا عاليا . كما يتلقى غالبيتهم تعليما عاليا في معاهد الهندسة و الاقتصاد ، و هي تهيء للدارسين لها تدريبا عاليا في الاحصاء و المحاسبة و تحقيق الانتاج و مجالات صناعية اخرى كثيرة (1) .

جـ ـ في النظـام المصـري : بالرجوع الى احكام قانون المؤسسات العامة رقم 60 لسنة 1971، و نظام العاملين بالقطاع العام رقم 61 لنفس السنة ، نجد أن السلطات و الاختصاصات المتعلقة باعضاء مؤسسات القطاع العام قد وزعت بين رئيس الجمهورية و رئيس الوزراء و الوزير المختص من ناحية ، و اختصاص ادارة المؤسسة او الوحدة الاقتصادية و اختصاص رئيسه منفردا من ناحية اخرى (2) .

ففي مجال ترقية اعضاء المؤسسة ذات الطابع الاقتصادي ، فان رئيس الجمهورية يتولى تعيين و تحديد طريقة اختيار أعضاء مجلس ادارة المؤسسة العامة و تحديد الاحكام الخاصة بمرتباتهم و مكافآتهم (3). أما مجلس الوزراء فانه يحدد الحدود الدنيا لمدد الترقية الى الوظائف داخل المستوى الواحد . بينما يقوم الوزير المختص بالتعيين في الوظائف العليا للادارة و الترقية اليها ، فيما عدا رئيس مجلس الادارة و أعضاء المجلس الذين يعينون بقرار من رئيس الجمهورية (4) .

و يقوم مجلس ادارة المؤسسة العامة بالترشيح للترقية في وظائف المستوى الاول بالمؤسسة ، و تحديد نسب الترقية بالاقدمية و الاختيار الى وظائف المستوى الثالث بالنسبة للمؤسسة . كما يوضع الضوابط و المعايير اللازمة للترقية حسب ظروف و طبيعة نشاط المؤسسة ، و تقرير اوضاع نماذج

---

(1) د. عبد السلام بدوي : ادارة القطاع العام الاشتراكي ، القاهرة 1969، ص 212، [illegible]

(2) ـ محمد علي شتا : المرجع السابق ، ص : 379 و ما بعدها . ولمزيد من التفاصيل حول الترقية ، انظر ص: 306، حيث اكد ان السلطة المختصة باجراء الترقيات هي ذات السلطة المختصة بالتعيين .

(3) ـ المادة 10 و 11 من قانون المؤسسات العامة .

(4) ـ المادة 80 من نظام العاملين بالقطاع العام ، و كذا المادة 5 و 9 من نفس النظام .

تقارير الكفاية للعاملين ثم وضع الحدود الدنيا لمدد الترقية الى المستويات الواردة بجدول المرتبات بالمؤسسة (1) .

د — في النظام اليوغسلافي : من الجدير بالتذكير هنا أن تمتع المشروعات الاقتصادية في يوغسلافيا بحرية تامة في ممارسة نشاطها في حدود القوانين السارية ، جعلها ليست هيئات عامة أو منظمات حكومية يطلق عليها اسم مشروعات الدولة ، ولكنها تسمى بمنظمات العمل (WORK - ORGANISATION) (2) .

ولقد قيل أن الهدف الاسمى للادارة العمالية في النظام اليوغسلافي هو " تحويل كل مؤسسة الى جمعية حرة " للمنتجين المباشرين " أو بمعنى آخر الى خلية أولية لمثل هذه الجمعية يمكن بالتدريج أن تمتد حتى تشمل الاقتصاد بأسره" .

ومن ثم فان حق الجمعيات العمالية في اصدار القرارات المتعلقة بشؤون العاملين يعد هاما مثل حقها في تقرير توزيع حصيلة عملها ، كل ذلك في اطار الضمانات الدستورية والتشريعية لكل المواطنين في مجال العمل (3) .

---

(1) — تراجع المواد 6 و 22 من نظام العاملين بالقطاع العام . وقد عدل النظام الجديد للعاملين عن نظام الفئات المالية الاربعة عشرة ، واستحدث نظام المستويات ، وهي أربعة مستويات ، الادارة العليا (وتضم الفئات الممتازة والعالية والاولى) . الاولى : (ويضم الفئات الثانية والثالثة والرابعة) الثانية : (ويضم الفئات الخامسة والسادسة والسابعة) . الثالثة : (ويضم الفئات الثامنة والتاسعة والعاشرة والحادية عشر) راجع محمد على شتا المرجع السابق ص : 294 .

ومما لا حظه الدكتور حماد محمد شطا حول أحكام الترقية التي ينص عليها قرار رئيس الجمهورية المصرية رقم 57 / 1971 والمتعلق باصدار نظام العاملين المدنيين بالدولة " أن المشرع جعل هذه الترقية من اطلاقات الادارة التي يقيدها الا الرجوع الى ملف المطلوب ترقيته . فاذا علمنا أن وظائف الترقية بالاختيار ، لا يوضع عن شاغليها تقرير كفاية ببعض قيوده الموضوعية يظهر لنا مدى ما للرئيس من سلطة تقديرية في هذا الخصوص فهو يضع الملاحظات عن الموظف ، وهو الذى يختاره للترقية على ما في ذلك من تحكم في تقدير الملائمة التي تهرب من رقابة مجلس الدولة " أنظر مؤلفه النظام القانوني للاجور والمرتبات في الوظيفة العامة ، المرجع السابق . ص : 365 وما بعدها .

(2) — د . عبد السلام بدوى ، المرجع السابق ، 412 .

(3) — الادارة العمالية المرجع السابق ص : 225 و 226 .

انطلاقا من هذه المبادئ والافكار تتأكد لنا الحقيقة التاليــــة :
أن مظاهر السلطة الرئاسية على أعضاء ادارة المشروعات الاقتصادية هناك تختفي تدريجيا تبعا لاختفاء مظاهر هذه السلطة في مجال تعيين هؤلاء الاعضاء بعد أن أصبح تعيينهم يتم عن طريق الانتخاب باستثناء المدير الذى يعينه مجلس العمال بعد اجراء مسابقة عامة من طرف لجنة مخصصة لهذا الغرض ، ولمجلس العمال حق استبعاد المرشح المقترح من جانب اللجنة كما أوضحنا ذلك من قبل .

فالمدير " لايعدو أن يكون عضوا عاملا في المشروع باستثناء اجراءات تعيينه و فصله . أما علاقته بالمشروع فتحكمها اللوائح الداخلية ، و تحدد مكافأته على ضوء خبرته و مؤهلاته و نشاطه في تحقيق أهداف المشروع و يحصل على مكافآت تشجيعية و منح أخرى عند زيادة دخل المشروع (1) .

لهذا يمكن القول أن ترقية الاعضاء المنتخبين تتمثل في اعادة الثقة لهم بانتخابهم مرة أخرى ، أو ترشيحهم الى وظائف انتخابية أعلى على المستوى المحلي أو الوطني بناء على تقييم نشاطهم من طرف الهيئات النقابية و الحزبية ، أما عن الترقية داخل المشروع فانها تخضع في الاصل الى اللائحة الداخلية للمشروع الخاصة به التي تتولى وضع قواعد تنظيم علاقات العمل (2) . كما يتولى مجلس ادارة كل مشروع اعداد جداول لتقييم الوظائف على ضوء المؤهلات المطلوبة لكل وظيفة ، و مسؤولياتها ، و الخبرة الفنية و عدد سنوات الخدمة ، وظروف العمل (3) .

و مجمل القول ، أن العامل يلحق عادة بوظيفة معينة فاذا أصبح يحمل علاما بعد يناسبه يمكنه أن يتظلم الى مجلس الادارة ، أو الى اللجنة المختصة بمجلس العمال . و قد يعاد توجيهه من طرف مجلس الادارة الى وظيفة تتناسب مع تخصصه . كما يمكن لاى عامل أن يتقدم لوظيفة شاغرة اذا توفرت فيه الشروط المطلوبة و يلجأ في بعض المشروعات الى نظام التعيين بالمسابقة لوظائف المشرفين و العمال المهرة ، اذا أريد شغل هذه الوظائف بالترقية من داخل المشروع ، و ذلك يدخولهم

---

(1) — د . عبد السلام بدوى ، المرجع السابق ، ص : 448 .
(2) — د . عبد السلام بدوى ، المرجع السابق ، ص : 410 .
(3) — د . عبد السلام بدوى ، المرجع السابق ، ص : 476 .

في مسابقة مع العمال المتقدمين من خارج المشروع . ويستحق العامل الذي اجتاز تدريبه بنجاح الترقية الى الدرجة التي تتناسب مع كفاءته (نصف ماهر – ماهر – ماهر جدا) (1) .

ثالثا : ترقية أعضاء ادارة المؤسسة في النظام الجزائري

لم يحظ موظفي وعمال المؤسسات الاشتراكية في الجزائر كما هو معلوم بنظام موحد للترقية على غرار الموظفين العاملين للدولة الا في ظل التطبيق التدريجي لاحكام القانون العام للعامل والنصوص المكملة له . لان المشرع الجزائري وان قبل من حيث المبدأ باخضاع هذه المؤسسات للقانون العام الأساسي للوظيفة العمومية بمقتضى المرسوم رقم : 134 . 1966 ، لكنه وضع في نفس الوقت عدة شروط صارمة تجعل من هذا المبدأ أمرا غير قابل للتطبيق من الناحية العملية ، وهذه الشروط هي : أن يصدر قرار بذلك لكل مؤسسة على حدة بمعرفة لجنة مكونة من الوزراء المختصين والذين حددهم المرسوم بوظائفهم ، وعلى هذه اللجنة أن تستوثق مما اذا كان القانون الاساسي

---

(1) – د . عبد السلام بدوي ، المرجع السابق ، ص : 455 ، ثم راجع أيضا الادارة العمالية في يوغسلافيا . المرجع السابق ، ص : 233 و 237 . والجدير بالتنبيه في هذا الصدد ، أن الترقية تعد التزاما من التزامات المؤسسة تجاه موظفيها وعمالها سواء كانت هذه المؤسسة عامة أو خاصة فهي "موجبات تمليها عليها الانظمة والقوانين أو طبيعة العمل التي تتعاطاه . فبالاضافة الى تأمين الرواتب والتعويضات والترقيات والخدمات الاجتماعية والصحية تلتزم المؤسسة بسلامة موظفيها وعمالها فتأمن لهم التجهيزات الفنية اللازمة في أماكن عملهم وتتخذ كافة الاحتياطات الوقائية للحؤول دون تعرضهم للمخاطر في أنفسهم وصحتهم . فقد فرضت القوانين والانظمة مواصفات محددة في المصانع وتجهيزاتها كما فرضت تجهيزها بآلات تحول دون تسرب المواد السامة من الالات ودون التلوث واندلاع الحرائق ورتبت هذه القوانين على عاتق رئيس المؤسسة موجبات شخصية للاشراف على هذه التجهيزات كما ألحقت بحقه عقوبات جزائية في حالة تخلفه عن القيام بها واهمال الاشراف على حسن سيرها" . راجع في ذلك مصطفى العوجي ، المسؤولية الجنائية في المؤسسة الاقتصادية مؤسسة نوفل بيروت . الطبعة الاولى 1982 ، ص : 398 – راجع أيضا ، رقابة القضاء على الترقيات وصرف العلاوة . عصمة الهواري المحامي الموسوعة القضائية في منازعات العمل الجزء الثاني 1964 ، ص : 215 وقد اعتبرت محكمة استئناف القاهرة الصادر من الدائرة السابعة رقم 657 لسنة 74 ق في 24/ 01/ 1964 حتى قبل صاحب العمل تنظيم حقوق العمال بلائحة داخلية (كادر) وارتضى هو وعماله بهذه اللائحة ، فان هذه الاحكام تصبح التزاما لا يستطيع لايهما مخالفتها ، لانها تعتبر قانونا جزءا متمما لعقد العمل ، وللمحاكم بما لها من الهيمنة على تطبيق القانون وفقا لشروط التعاقد أن تراقب تنفيذ شروط هذا الكادر .

للوظيفة العمومية يتماشى مع المرونة اللازمة لادارة هذه المؤسسات ذات الصبغة التجارية و الصناعية ، فاذا رأت أن هناك تعارضا ظلت المؤسسة خاضعة للاحكام التي كانت خاضعة اليها من قبل و هي أحكام قانون العمل . أما اذا رأت أن التعارض غير قائم فعليا ، تقر المبدأ بالاغلبية العددية للاعضاء ثم بعد ذلك يصدر قرار آخر بالحاق هذه المؤسسة بقانون الوظيفة العمومية . لذا من الناحية العملية لم تلحق أى مؤسسة اشتراكية ذات طابع اقتصادى بقانون الوظيفة العمومية و ظلت بذلك خاضعة لاحكام قانون العمل (1) و اللوائح الداخلية الخاصة بها .

و مع ذلك يجب أن نميز خلال هذه الفترة بين الاعضاء المنتخبين الذين أستحدثوا بمقتضى قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات مع مطلع السبعينات و الاعضاء المعينين من طرف السلطات الادارية الرئاسية العليا على رأس ادارة هذه المؤسسات ، مثل المدير العام للمؤسسة و المديرين المساعدين و مديرى الوحدات الانتاجية ، وكذلك أعضاء مجلس ادارة المؤسسة و مجلس ادارة الوحدة الانتاجية .

اذا استبعدنا مبدئيا أعضاء الهيئات المنتخبة للمؤسسة على اعتبار أن تجديد منح الثقة لهؤلاء من طرف ناخبيهم سواء باعادة انتخابهم أو ترشيحهم لمجالس محلية أو وطنية أعلى ، يعتبر نوعا من الترقية لهم ، فان الاعضاء المعينين من طرف السلطات الادارية الرئاسية العليا ، كانوا يخضعون في ترقيتهم الى مطلق السلطة التقديرية لرؤسائهم طبقا لاعتبارات خاصة و اجراءات داخلية تختلف عما هو متبع في قوانين الوظائف العامة . و ان ما يراعى عادة لترقية هؤلاء كما في تعيينهم الى مناصب عليا ، كفاءتهم و نزاهتهم و التزامهم و خبرتهم و تفانيهم في العمل .

و نأمل أن يؤدى تطبيق القانون الاساسي العام للعامل و النصوص المطبقة له ، الى تحديد الاطار النظامي و الضوابط القانونية و العلمية للترقية ، فيشمل ذلك مختلف أصناف العاملين بما في ذلك الاطارات العليا للمؤسسات الاشتراكية المستخدمة (2) .

---

(1) — د . ابراهيم الزكي أخنوخ ، قانون العمل و مدى انطباقه على عمال المؤسسات (شرح قانون العمل الجزائرى) . ديوان المطبوعات الجامعية 1978 . ص : 13 .

(2) — لان عدم وجود مثل هذه الضوابط يؤدى في كثير من الاحيان الى نوع من الاجحاف في حق هؤلاء الاعضاء المسيرين للمؤسسات ، و الوحدات الانتاجية بسبب انعدام الحوافز و الضمانات القانونية و في مقدمتها الترقية .

و بالرجوع الى أحكام القانون السالف الذكر ، نجد ها تتضمن عدة مبادئ هامة منها " تستمد القوانين الاساسية النموذجية المطبقة على مختلف قطاعات النشاط من هذا القانون ، و تحدد بموجب مرسوم . كما تستمد القوانين الاساسية الخاصة بعمال كل مؤسسة مستخدمة ، من هذا القانون و القوانين الاساسية النموذجية لقطاعات النشاط ، و تحدد بأحكام تنظيمية مع استشارة الهيئات النقابية(1) و اذا اعترف للعامل باستكمال شروط التعيين بمنصب ما يجرى تثبيته فيه و يكون موضوع تصنيف تحدد بموجبه رتبته و تحدد رتبة العامل على أساس منصب العمل الذى يشغله فعلا فقط . . . تغيير الرتبة مشروط بتغيير منصب العمل ، . . و يعد تغيير الرتبة ترقية أو استنزال حسب ما يكون المنصب الجديد أعلى أو أدنى في تصنيف المناصب يحدد القانون الاساسي النموذجي لقطاعات النشاط شروط و كيفية الترقية و الاستنزال" (2) .

و تطبيقا لاحكام القانون الاساسي العام للعامل و خاصة المادة الثانية منه ، صدرت خلال سنة 1985 مجموعة من المراسيم تجسد فعلا مبادئ و أحكام هذا القانون . و هي وان كانت لا تشمل المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادى غير أنه يمكن أن يستهدى بما نصت عليه من قواعد و أحكام في هذا الشأن ، ما دامت جميع القوانين الاساسية النموذجية لقطاعات النشاط و القوانين الاساسية الخاصة بالمؤسسات المستخدمة و المستمدة منها تستمد من القانون الاساسي العام للعامل ، و كذلك المرسوم الذى يحدد السلم الوظيفي الاستدلالي المتعلق بالاجور (3) .

من ذلك عرفت المادة 54 من المرسوم المتضمن القانون الاساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الادارات العمومية الترقية على أنها : " الالتحاق بمنصب

---

(1) — المادة الثانية (2) من القانون الاساسي العام للعامل ، و قد نص في الفقرة الاخيرة على أنه " في القطاع الخاص يحدد القوانين الاساسية الخاصة بالمؤسسات صاحبة العمل بموجب اتفاقية جماعية في اطار أحكام هذا القانون و القوانين الاساسية النموذجية لقطاعات النشاط التي تنتمي اليها المؤسسات ، صاحبة العمل المعنية " .

(2) — المادتين : 116 و 117 من القانون الاساسي العام للعامل السابق ذكره .

(3) — المرسوم رقم 85 — 59 ، المؤرخ في 23 مارس 1985 ، المتضمن القانون الاساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الادارات العمومية ، و كذلك المرسوم رقم 85 — 60 ، المؤرخ في 23 مارس 1985 ، الذى يحدد اجراءات التطبيق الفورى للمرسوم المتضمن القانون الاساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الادارات العمومية ، ثم المرسوم رقم 85 . 03 المؤرخ في 05 يناير 1985 الذى يحدد السلم الوطني الاستدلالي المتعلق بالاجور ، وكذلك المرسوم =

أعلى في التسلسل السلمي ، و تسترجم اما بتغيير الرتبة في المللك ذاته أو بالتغيير في السلك . تجرى الترقية حسب القواعد العامة الواردة في هذا القانون الاساسي النموذجي ووفق الكيفيات التي تحددها القوانين الاساسية الخاصة " .

ثم تولت المواد التي تلتها تفصيل أساليب و طرق الترقية منها المسابقات و الامتحانات المهنية و الاختبارات من بين الموظفين الذين تتوفر فيهم بعض شروط الاقدمية و يثبتون الخبرة المهنية الكافية عن طريق التسجيل في جدول سنوى للترقية بعد استشارة لجنة الموظفين . ثم على أساس الشهادات . من بين الموظفين الذين أحرزوا المؤهلات والشهادات المطلوبة (1) .

أما المرسوم الذى يحدد حقوق العمال الذين يمارسون و ظائف عليا في الحزب و الدولة وواجباتهم ، فقد نص على التعيين في الوظائف العليا غير الانتخابية في الحزب بقرار . و في الوظائف العليا التابعة للدولة بمرسوم و تنهي مهامهم بالكيفية نفسها (2) . و يتمتع هؤلاء العمال الذين يمارسون و ظائف عليا في الحزب و الدولة بالحقوق و يقومون بالواجبات المحددة في القانون الاساسي العام للعامل ، وكذلك القانون الاساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الادارات العمومية ، و في القانون الاساسي النموذجي لقطاع تعيينهم اذ اقتضى الامر ذلك و الاحكام المحددة في هذا المرسوم (3) . و بناء على ما تقدم فان ترقية أعضاء ادارة المؤسسة الاشتراكية تخضع لاحكام القوانين السابقة . وأساسا

= رقم 85 ـ 214 المؤرخ في 20 أوت 1985 ، الذى يحدد حقوق العمال الذين يمارسون و ظائف عليا في الحزب و الدولة وواجباتهم و المرسوم رقم 85 ـ 215 المؤرخ في 20 أوت 85 ، الذى يحدد قائمة بعض الوظائف العليا غير الانتخابية في الحزب و الدولة ، والمرسوم رقم 85 . 216 ليوم 20 أوت 85 ، و الذى يحدد كيفية منح المرتبات التي تطبق على العمال الذين يمارسون و ظائف عليا غير انتخابية في الحزب و الدولة .

(1) ـ أنظر المادة 55 و ما بعدها من هذا المرسوم الذى سبقت الاشارة اليه .

(2) ـ المادة 7 منه ، يلاحظ أن المشرع أحتفظ في القانون الاساسي النموذجي لعمال الادارات و المؤسسات العمومية بتغيير " الموظف فيما أستعمل في المرسوم الذى يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الحزب و الدولة و واجباتهم لفظ " العامل " .

(3) ـ المادة 8 من المرسوم ، الذى يحدد حقوق و واجبات العمال الذين يمارسون و ظائف عليا في الحزب و الدولة و قد سبقت الاشارة اليه .

القوانين الاساسية الخاصة بالمؤسسات المستخدمة . و فيما يتعلق بالاعضاء المعنيين بمرسوم في الوظائف العليا التابعة للدولة ، فان أحكام هذا المرسوم قد ضمنت أن " يستمر العامل المدعو لممارسة وظيفة عليا في الانتساب الى رتبته الاصلية و يحتفظ فيها ان اقتضى الامر بحقوقه في الترقية التي ينص عليها القانون الاساسي النموذجي أو القانون حسب الاحسن له و ذلك خارج النسب التي ينص عليها القانون الاساسي النموذجي أو القانون الاساسي الخاص . . . اذ توافرت في العامل الذى يمارس وظيفة عليا الشروط القانونية الاساسية للترقية في رتبته الاصلية الى رتبة أعلى ، رقي اليها بقوة القانون و لو كان زائد على العدد المطلوب أو خارج النسب المقررة" (1) . ثم ترك المشرع السلطة الرئاسية حرية التقدير لترقية هؤلاء ضمن الاصناف أو المراتب الستة (6) ، و هي المراتب التي يعتمد عليها في تحديد مرتباتهم (2) . لم تشير النصوص الجديدة الى موضوع ترقية أعضاء ادارة المؤسسة ، باستثناء بعض المزايا التي أشارت اليها المادة المتعلقة بأجور أعضاء مجلس الادارة التي أصبحت تتكون من بيانات حضورهم و الحصص النسبية للارباح (3) . لكننا اذا استبعدنا ممثلي العمال و القائمين بالادارة في هذه المجالس ، الذين لهم صفة الموظفين الموضوعين في حالة انتداب بحكم القانون (4) . بخضوعهم لنظام مخالف ، فان بقية الاعضاء يخضعون أساسا في ترقيتهم الى السلطة التي تعينهم طبقا لمبدأ من يملك التعيين يملك الترقية و التأديب . . . الخ (5) .

---

(1) المادة 27 ، 28 من نفس المرسوم ، أما الترقية داخل أصناف الوظائف العليا للحزب و الدولة فان أمرها متروكا لتقدير السلطات السياسية و الادارية العليا فهي يمكن أن تبادر بانهاء مهام المعين في احدى هذه الوظائف لكي تعهد له وظيفة أعلى أو مساوية لوظيفته أو تحيله الى التقاعد ، أو تعيد ادراجه في رتبته الاصلية . . . الخ . أنظر م 31 و32 من المرسوم سالف الذكر .

(2) راجع المرسوم رقم 85_216 ليوم 20 أوت 1985 ، الذى يحدد كيفية منح المرتبات التي تطبق على العمال الذين يمارسون وظائف عليا غير انتخابية في الحزب و الدولة ، وخاصة المادة 5 المتضمنة جدول الاصناف و الاقسام و الارقام الاستدلالية الاساسية مع الزيادة المطابقة لعدد سنوات الممارسة .

(3) المادة 14 من القانون رقم 88_04 المؤرخ في 12 يناير 1988 ، الذى يعدل ويتم الامر المتضمن القانون التجارى رقم 75_59 المؤرخ في 26/ 9/ 75 و المادة 20 من القانون رقم 88_03 المؤرخ في 12 يناير 1988 و المتعلق بصناديق المساهمة .

(4) المادة 30 من القانون رقم 88_01 المؤرخ في 12 يناير 1988 ، و المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية .

(5) انظر مثلا القرار المؤرخ في 16 نوفمبر 1988 ، المتضمن تشكيلي اللجان المتساوية الاعضاء بوزارة الشؤون الخارجية الجزائرية المنشور بالجريدة الرسمية رقم 2 لسنة 1989 .

و بما أن بقية الاعضاء تعينهم الدولة و الجمعيات العامة (1) . التي يختار معظم أعضائها مجلس ادارة صندوق المساهمة المعين بدوره من طرف الحكومة (2) . فان ترقية هؤلاء الاعضاء تتم من طرف السلطة الحكومية التي هي السلطة الرئاسية ، و بناء على سلطتها التقديرية .

المطلب الثاني : تأديب و فصل أعضاء ادارة المؤسسة بغير الطريق التأديبي

تفسر عادة رقابة الدولة على المؤسسات العامة الاقتصادية من الناحية القانونية ، بملكية الدولة لرأس مال هذه المؤسسات ، و يعني أن حق الملكية هو أساس حق الرقابة ، و هو ما يعني أيضا أن الشخصية المعنوية للمؤسسة لا تمنحها استقلالا كاملا ، فهي لا تخول لها حق الملكية على هذه الاموال و انما فقط ادارة الاموال الوطنية ، و تتمثل رقابة الدولة في تنسيق نشاط هذه المؤسسات العامة لغرض تنفيذ الخطة ، و مجازات المسؤولين عن الادارة المعيبة أو السيئة لهذه الاموال (3) . و يميز في هذا الصدد بين عدة أنواع من المسؤوليات التي يتحملها مسيرى المؤسسات العامة الاقتصادية منها : المسؤولية المدنية ، المسؤولية الجنائية ، المسؤولية التأديبية و المالية ... الخ (4) . و قد أعتبرت المسؤولية التأديبية بصورة عامة هي وحدها التي يمكن أن تكون أكثر جدية و فعالية لتمارس ضد المسيرين المخطئين (5) .

و بناء على ماتقدم ، فان السلطة الرئاسية تمارس الى جانب دورها في تعيين و ترقية أعضاء هذا النوع من المؤسسات ، تأديب و عزل هؤلاء الاعضاء بغير الطريق التأديبي ، و سنرى أن سلطتها في مجال التأديب و العزل لا تتوقف عند حد الاشخاص الذين تقوم بتعيينهم عملا بالمبدأ ، من يملك سلطة التعيين يملك أيضا سلطة التأديب ، و انما تتعدى مظاهر هذه السلطة الى الاعضاء المنتخبين أفرادا كانوا أم هيئات . كما أن هذه السلطة ليست

---

(1) المادة 26 ، 29 من القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية سالف الذكر .

(2) المادة 13، 14، 19، من القانون المتعلق بصناديق المساهمة سالف الذكر .

(3) د . محمد مصطفى ، مذكراته السابق الاشارة اليها ص : 59 و مابعدها .

(4) أنظر A.G. Delion ، النظام الاساسي للمشروعات العامة ، المرجع السابق ، ص : 145 و مابعدها ويضيف الكاتب ، المسؤولية الاساسية كما لو تعلق الامر بحل مجلس العمال مثلا .
المرجع السابق ، ص : 68 و مابعدها .

(5) Milojko Drulovic ، المرجع السابق ، ص : 148 .

مقيدة باتباع طرق و اجراءات تأديبية معينة بل كثيرا ما تلجأ الى اجراءات من غير الطريق التأديبي كما في حالة العزل و الفصل و حل الهيئات المسيرة .

و نحاول في هذا المطلب أن نتعرض الى فكرتي التأديب و العزل من غير الطريق التأديبي بوصفهما مظهرين من مظاهر السلطة على الجانب العضوى في المؤسسة العامة الاقتصادية و ذلك في فرعين متتاليين .

الفرع الاول : نتناول فيه التأديب كمظهر للسلطة الرئاسية على أعضاء ادارة المؤسسة في الانظمة المقارنة و النظام الجزائرى ، و الفرع الثاني : نخصصه لبحث الفصل بغير الطريق التأديبي كمظهر من مظاهر هذه السلطة على أعضاء المؤسسة في الانظمة المقارنة و النظام الجزائرى أيضا .

الفرع الاول: تأديب أعضاء ادارة المؤسسة

نقسم هذا الفرع من البحث الى ثلاث : نقاط نتكلم في الاولى ، عن مفهوم التأديب . و نبحث في الثانية ، تأديب أعضاء المؤسسة في الانظمة المقارنة و نخصص النقطة الثالثة لدراسة تأديب أعضاء المؤسسة الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادى في الجزائر .

أولا : مفهوم التأديب

يقصد بالنظام التأديبي أو القانون التأديبي " مجموعة القواعد القانونية التي تأمر الموظف للقيام بعمل معين ، أو تنهاه عن القيام بعمل معين ، له أثر في المجال الوظيفي ، و يترتب على الاخلال به تحقق المسؤولية التأديبية(1) أو " مجموع المبادئ و الاحكام و القواعد السياسية و الفنية ، و القانونية و الاجرائية المتعلقة بعمليات ممارسة سلطة التأديب بهدف ضمان و تحقيق و اقامة انضباط في الوظيفة العامة بانتظام ، و اطراد بالقدر الضرورى و اللازم لتحقيق الفاعلية في الكفاية بالوظيفة العامة ، و لضمان دوام حسن سير الوظيفة العامة الادارية بانتظام و اطراد و برشادة من أجل تحقيق المصلحة العامة"(2) .

و من ثم اعتبرت سلطة التأديب وسيلة ضرورية من وسائل الاصلاح و التقويم في نطاق الوظيفة العامة ، فهي في حقيقتها أداة في يد الحكومة لضمان أداء الموظفين لواجباتهم و حسن سير العمل داخل المرافق العامة و لحسن أداء

---

(1) محمد عبد الرحيم المحاري : المرجع السابق ، ص : 242 ، أنظر عند أسس القانونية التأديبية ، ص : 242 وما بعدها .

(2) د . عمار عوابدى : رسالته السابقة ، ص : 327 ، راجع عنده ، شرح العناصر و المقومات الاساسية للتأديب .

الخدمات العامة (1) . و أن دراسة و تحديد مفهوم نظام التأديب فـــي الوظيفة العامة يستوجب تناول بالبحث عدة موضوعات منها السياسة العامـــة التأديبية و مجموعة القواعد و المبادئ القانونية التي تنظم عملية التأديـــب و مجموعة الجرائم و المخالفات التأديبية التي يرتكبها الموظفون العامون عنـد اخلالهم بالاحكام و القواعد القانونية للتأديب ، و بالتزاماتهم الوظيفيـــــة ثم مجموعة الجزاءات التأديبية المقررة و التي تقوم بتوقيعها السلطة التأديبية المختصة ، و أخيرا تتناول أيضا مجموعة الاجراءات التأديبية المتعلقة بعمليـة التحقيق الادارى و المحاكمات التأديبيـة (2) . و تختلف هذه الموضوعـات باختلاف النظام القانوني لتأديب الموظفين الخاص بكل دولة ، طبقا لسياسـة التأديب التي ترتضيها لموظفيها و نلاحظ منذ بداية أن مظاهر السلطـــة الرئاسية تبدو في مجال التأديب كما سنرى ، أولا : كجزء من نظام التأديـــب الذى يضعه المشرع ليخضع اليه الموظف العام بالنص على السلطات المعترف بها لهذه السلطة في مجالات التأديب . ثانيا : الحالة التي تكـون فيها كسلطة للعقاب لا تنتمي الى نظام التأديب في الوظيفة العامة (3) . ثالثا : حالات الفصل الادارى غير التأديبي (4) . و نحاول هنا أن توجـز حديثنا في ثلاثة نقاط : تحديد الجرائم التأديبية و الواجبات التي يعاقـــب على مخالفتها ، ثم الجزاءات الممكن توقيعها لضمان احترام تلك الواجبـــات و أخيرا السلطة المختصة بتوقيع هذه الجزاءات .

أ ـ تحديد الجرائم التأديبيـة : تعتبر النصوص المحددة للجرائم التأديبيـة فرع من فروع القانون الادارى الذى يتسم عن غيره بخصائص و مميزات منهـا انه حديث النشأة ، قضائي في جملته ، و سريع التطور ، يستهدف تحقيـــق التوازن بين المصلحة العامة و المصلحة الخاصة ، و غير مقنن . في مجموعــة واحدة على غرار القانون المدني و القانون الجنائي و القانون التجارى ، و مـن ثم فان للقانون التأديبي يتسم بدوره بهذه الخصائص و مصادره تتكون مـــن

---

(1) د . محمد مختار محمد عثمان : الجريمة التأديبية ، المرجع السابق ، ص321 .

(2) أنظر في ذلك د . عمار عوابدى : المرجع السابق ، ص: 328 ومابعدها .

(3) د . محمد عصفور: سلطة العقاب التي لا تنتمي الى التأديب في نطـاق الوظيفة العامة ، مقاله ، بمجلة العلوم الادارية المصرية ، عدد ديسمبر 1963 ص : 41 .

(4) د . وهبي عياد سلامة : الفصل بغير الطريق التأديبي ، دراسة مقارنـة مكتبـة أنجلو المصرية بالقاهرة (بدون تاريخ) ص: 350 و مابعدهـــا .

مجموعة النصوص و المبادئ و الاحكام و القواعد القانونية الدستورية و التشريعية و القضائية و الاعراف الادارية المتصلة و المتعلقة بالنظام التأديبي في الوظيفة العامة . وكذلك من مجموعة القواعد و المبادئ اللائحية و التنظيمية و الادارية المتصلة بالوظيفة العامة عموما و بالتأديب خصوصا ، هذا بالاضافة الى اجراءات التنظيم الداخلي لكل مرفق أو مؤسسة (1) .

و قد حاول بعض الفقهاء تعريف الجريمة بصورة عامة على أنها "كل فعل أو امتناع عن فعل تقدر الدولة أنه يخل بأمر الجماعة و نظام الحياة فيها ، ويثير الاضطراب في صفوفها (2) . و تختلف أوصاف الجرائم من نظام قانوني الى آخر تبعا للفلسفة التي تأخذ بها الحكومات ، وعلى أساس القيم السياسية و الاجتماعية السائدة فيها . فقد تضفي الدولة وفقا لذلك على الافعال التي تصدر عن موظفيها الوصف الجنائي أو الوصف التأديبي .

و يلاحظ بهذا الصدد أن الجرائم التأديبية لا تخضع لمبدأ لاجريمة بغير نص و هو المبدأ الذى تخضع له الجرائم الجنائية . وانما تكتفي النصوص عادة بالنص على بعض الجرائم التأديبية ، وعلى أهم الواجبات الوظيفية التي يكون الخروج عليها جريمة تأديبية ، و لكنها ليست واردة عن سبيل الحصر و محددة كما هو الشأن في القانون الجنائي و انما تورد على سبيل المثال فقط ، من ذلك أورد النظام العام للموظفين بفرنسا الصادر في 04 فبراير 1959 ، بعض الواجبات الوظيفية و نص على مساءلة الموظف تأديبيا عن كل خطأ يرتكبه أثناء وظيفته أو بمناسبة أدائها (3) .

و لم يتصد المشرع هناك الى تعريف الجريمة التأديبية و نفس المسلك الذى سلكته الانظمة العربية حيث اكتفت بالنص على أهم الواجبات و اعتبرت كل خروج عليها يكون جريمة تأديبية و أمام سكوت المشرع حاول الفقه و القضاء تعريف الجريمة التأديبية و بيان حدودها و ضوابطها . و قد جاء في حكم المحكمة الادارية المصرية في سنتها الاولى " سبب القرار التأديبي بوجه عام هو اخلال الموظف بواجبات وظيفية و اتيانه عملا من الاعمال المحرمة ، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين التنظيمية العامة أو أوامر الرؤساء في حدود

---

(1) د . عمار عوابدى ، رسالته السابقة ، ص : 330 و 331 حيث أشار بأنه يشكل النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة في ذات الوقت مصدر و نطاق شرعية القرارات و الاجراءات التأديبية بالاضافة الى النظام القانوني للحقوق و الحريات العامة للافراد .

(2) د . محمد مختار محمد عثمان : المرجع السابق ، ص : 61 .

(3) د . مختار محمد عثمان : المرجع السابق ، ص : 62 .

القانون أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفية يرتكب ذنبا اداريا يسوغ تأديبه " (1) . أما الدكتور الطماوى نيعرفها بأنها " كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل و يجافي واجبات منصبه " بينما يذهب الدكتور عبد الفتاح حسن في تعريفه للجريمة التأديبية بأنها " الخطأ التأديبي في نطاق الوظيفة العامة هو كل تصرف يصدر عن العامل أثناء أداء الوظيفة أو خارجها و يؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق بنشاطاته على الوجه الاكمل ، و ذلك متى أرتكب هذا التصرف عن ارادة أثمة " (2) .

و قد انتهى الدكتور محمد مختار محمد عثمان الى تعريف الجريمة التأديبية على أنها كل فعل أو امتناع عن فعل مخالف لقاعدة قانونية ، أو لمقتضى الواجب يصدر عن العامل أثناء أداء الوظيفة أو خارجها بما ينعكس عليها بغير عذر مقبول (3) .

ثم يبين في عرضه الواجبات الاساسية للوظيفة العامة التي تتحدد عن طريق نصوص قانونية ترد في مختلف التشريعات ، خاصة قوانين التوظيف وقوانين العقوبات أو اللوائح أو القواعد الاخرى العامة التي تصدر في تعليمات عامة أو أوامر رئاسية ، هذا من ناحية ، و من ناحية أخرى تتحدد الواجبات الوظيفية عن طريق القضاء و الفقه اللذان يقومان باستخلاص واجبات و ظيفية أخرى غير مكتوبة ، و انما يستخلصها من واقع متطلبات الوظيفة العامة و مقتضيات حسن سير العمل و انتظامه . وعلى أساس من تقاليد الوظيفة العامة و العرف السائد و مبادئ الاخلاق ، و الاصل أن الواجبات المنصوص عليها لا تتحدد على سبيل الحصر ، و انما ترد على سبيل المثال . ولهذا نجد دائما في معظم نظم التوظيف — بعد تعداد بعض الواجبات و المحظورات — نصا عاما يقضي باعتبار كل خروج على مقتضى الواجب أو مساس بكرامة الوظيفة مخالفة تستوجب العقاب التأديبي (4) .

---

(1) د . محمد مختار محمد عثمان : المرجع السابق ، ص : 63 .

(2) د . محمد مختار محمد عثمان : المرجع السابق ، ص : 64 . أنظر عنده بقية تعريفات الجريمة التأديبية في الفقه العربي و الاجنبي .

(3) د . محمد مختار محمد عثمان : المرجع السابق ، ص : 66 .

(4) د . محمد مختار محمد عثمان : المرجع السابق ، ص : 68 . راجع عنده نص المادة 16 من النظام العام للموظفين في فرنسا الصادر في 4 فبراير 1959 ، و كذلك المادة 55 من القانون رقم 58 لسنة 1971 الخاص بالعاملين في مصر ، ص : 69 . و ما بعدها .

و يميز الفقهاء بين الواجبات الاساسية للوظيفة العامة المتعلقة بواجبات و محظورات تمثل الحد الادنى لما يجب أن يؤديه الموظف، و أى اخلال بهما يوجب المساءلة التأديبية . و تلك الاخلاقيات الادارية و القيم اللازمة لتطوير العمل و رفع كفاءة الاداء ، و التي تجد جزاءها لا في العقاب التأديبي وانما في وسائل أخرى كالترقية و المكافئات و الحوافز الايجابية المختلفة . " فالاخلال بهذه الاخلاقيات ليست مخالفات تأديبية و على ذلك فعدم الكفاءة المهنية وعدم أداء العمل بأقصى قدر ممكن من الكفاءة و الفاعلية و عدم المقدرة على تحسين و سائل العمل لا تكون مخالفات تأديبية " (1) ، لان الجريمة التأديبية تتمثل في الاخلال بالواجبات الوظيفية من زاوية الخطأ التأديبي أى مخالفة الواجب الذى يكون جريمة تأديبية . و تتمثل هذه الواجبات الوظيفية في الواجبات المتعلقة بضمان انتظام و استمرار العمل ، كاحترام مواعيده و تسلمه في الوقت و المكان المحدد مع مراعاة الساعات المخصصة له . ثم تخصيص كل الوقت للوظيفة و الالتزام بضمان استمرار العمل و تدور مواقف تشريعات الدول بين تحريم الاضراب و اباحة ممارسته في حدود القانون كما هو الشأن في فرنسا مثلا و نفس الموقف بالنسبة لاستقالة الموظفين فهي حق للموظف يمارسه في حدود القانون . و من بين الواجبات المتعلقة بضوابط أداء الموظف لعمله هي :

و جوب أداء الموظف لاداء الوظيفة بنفسه و واجب الطاعة ، لان الموظف العام عضو في منظمة تخضع لمبدأ التدرج الرئاسي ، لها قوانينها و قواعدها و هو في هذا التدرج يشغل درجة من درجات السلم الادارى بمقتضى ذلك خضوعه لواجب الطاعة ، كتنفيذ الاوامر الصادرة اليه من رؤسائه المباشرين أو الاعلى في ذات الوزارة أو المصلحة ، و هم الرؤساء الذين لهم السلطة الرئاسية على مرؤسيهم . فأساس هذا الواجب هو الخضوع ، بشرط أن يكون الامر صادرا قانونا طبقا لمبدأ المشروعية ، و احترام القانون ، الذى يخضع له جميع الموظفين على كافة المستويات .

و يقتضي واجب الطاعة أيضا احترام الموظف للتسلسل الرئاسي عند تقديم طلباته و التماساته .

كما يجب أن يكون أمينا يؤدى العمل بدقة و عدم قبول هدية أو رشوة و صادقا مع الجمهور و يحسن معاملته عادلا و منصفا

---

(1) د . محمد مختار محمد عثمان : المرجع السابق ، ص : 75 و مابعدها .

في حقه و أن يحافظ على أسرار العمل (1) . ان واجبات العامل خارج العمل تتمثل في حسن السمعة و السيرة الحسنة و تجنب كل ما من شأنه المساس بالاستقامة و الشرف و الكرامة .

و تختلف وجهات النظر حول أنشطة العامل في الحياة العامة التي تشمل على كثير من المجالات أهمها الانضمام الى الاحزاب السياسية و ابداء الاراء و ممارسة حق الانتخاب و الترشيح للمجالس النيابية . . . الخ و يميز الفقهاء في هذا الشأن بين فكرتي الولاء للامة و الولاء لنظام الحكم و الولاء للحكومة(2) .

ب ـ الجزاءات التأديبية : هناك عدة تصنيفات للعقوبات أو الجزاءات التأديبية و قد تورد قائمة هذه العقوبات دون مقابلتها بالافعال المجرمة فالملاحظ في هذا الشأن أنه اذا كانت الجرائم الادارية غير محددة على سبيل الحصر فان العقوبات التأديبية محددة ، و لا تستطيع السلطة التأديبية توقيع عقوبة لم ينص عليها القانون . و اذا كان المشرع لم يحدد الجرائم التأديبية على سبيل الحصر و لم يحدد ـ كأصل عام ـ عقوبة معينة لكل ذنب من هذه الذنوب فانه يترك بذلك السلطة التأديبية اختيار العقوبة الملاءمة لكل ذنب منها (3) . و هو ماأكدته المحكمة الادارية في مصر حيث قررت " أن تقدير تناسب الجزاء مع الذنب الادارى ، من الملاءمات التي تنفرد الادارة بتقديرها . . و تخرج عن رقابة القضاء الادارى " (4) و مما قررته أيضا " ولان كان للسلطات التأديبية . سلطة تقدير خطورة الذنب الادارى و ما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك الا أن مناط مشروعية هذه السلطة . الا يشوب استعمالها غلو . . . فركوب متن الشطط في القسوة يؤدى الى أحجام عمال المرافق العامة عن حمل المسؤولية خشية التعرض لهذه القسوة الممعنة في الشدة و الافراط المسرف في الشفقة يؤدى الى استهانتهم بأداء واجباتهم طمعا في الشفقة المغرقة في اللين " (5) .

و تختلف الجزاءات التأديبية المالية و هي المتعلقة بالمخالفات المالية عن غيرها من الجزاءات التي توقعها السلطات الرئاسية في شأن المخالفات غير

(1) د. محمد مختار محمد عثمان : المرجع السابق ، ص: 95 و 98 وقد ذكر أنه يجب على الموظف الامتناع عن تنفيذ الامر غير المشروع ، اذا كانت مخالفة القانون ظاهرة لاجدال فيها ، أو أن يكون تنفيذ هذا الامر يهدد سير العمل تهديدا خطيرا أو يؤدى الى ارتكاب جريمة .
(2) د . محمد مختار محمد عثمان : المرجع السابق ، ص: 122 ومابعدها .
(3) القطب محمد طبلية : المرجع السابق ، ص: 18 .
(4) المحكمة الادارية العليا ، في 15/ 06/ 1957 س2 ص: 1172 .
(5) المحكمة الادارية العليا ، في 11/ 11/ 1971 س7 ص: 27، العدد الاول ، مشار اليها بمقالة ، دكتور القطب محمد طبلية ، ص: 19 من المرجع السابق .

المالية وقد تصل المخالفات المالية التي توقعها المحكمة التأديبية المالية بفرنسا كجزاء بالغرامة الى قيمة توازى المرتب السنوى للموظف المتهم . أما المخالفات التأديبية غير المالية التي تختص بتوقيعها السلطة الرئاسية فان الجزاءات التأديبية التي تضمنها النظام الاساسي للموظفين الصادر في 4 فبراير 1959 ، هي : الانذار L'avertissement ، اللوم Le Blâme الاستبعاد من جدول الترقية La Radiation Du Tableau D'avancement خفض الاقدمية La Reducation D'aucienté D'échelon النقل بقرار من الادارة Le Déplacement D'office ، تنزيل الدرجة La Retrogradation الاحالة الى المعاش La Mise a La Retraite D'office العزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش La Révocation sans suspension Des Droits à penssion العزل من الوظيفة مع الحرمان من المعاش La Revocation Avec Suspension Des Droits à la pension و بالاضافة الى ذلك يمكن توقيع جزاء الوقف المؤقت عن العمل،كجزاء أصلي أو تكميلي لمدة لاتتجاوز 6 أشهر (1) .

هذه العقوبات هي التي ترددها معظم أنظمة الوظائف العامة،من ذلك أن ما رددته المادة 55 من القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية في الجزائر لسنة 1966 ، يعتبر مطابقا تقريبا لنص المادة 30 من اللائحة العامة للموظفين الفرنسيين ، الصادرة في 4 فبراير 1959 ، في هذا الخصوص. أما القانون الاساسي للعامل فقد خصص الباب الخامس منه للعقوبات التأديبية و هو و ان كان لم يضع قائمة محددة بالعقوبات التأديبية ، الا أنه حاول أن يلم بمختلف أوجه الاخطاء التأديبية مع الاشارة الى ما يمكن أن يترتب عنها من عقوبات كاحتفاظ المؤسسة المستخدمة أو الدولة بحقها في المطالبة بالتعويض عن الضرر اللاحق بها ، دون المساس بالمتابعات الجزائية . و مما ذكرته "يتعرض العامل للعقوبات التأديبية وعند الاقتضاء للمتابعات الجزائية ، مهما كان المنصب الذى يشغله ، اذا لم يراع هذا القانون و القوانين الاساسية الخاصة المطبقة في المؤسسات الخاصة أو أنظمتها .

و يتضمن القانون الاساسي النموذجي لقطاع النشاط و القانون الاساسي الخاص للمؤسسة المستخدمة جدولا بالعقوبات،ابتداء من التنبيه ثم التنزيل

---

(1) أنظر في ذلك المادة 30 من النظام المذكور وكذلك د . محمد مختار محمد عثمان : المرجع السابق ، ص : 319 و مابعدها حيث تابع شرحه للجرائم التأديبية المالية في مصر .

حتى التسريح ، وذلك بالنسبة لمختلف الحالات المختلفة بالاخطاء المهنيـة (1) .

وكما سبقت الاشارة فان السياسة التشريعية لاى نظام تتأثر بالاوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة فيه ولهذا قد يعتبر المشرع في بلد ما الخطأ الذى يرتكبه الموظف العام هو مجرد مخالفة تأديبية يكتفي فيها بمحاسبته تأديبيا ، بينما يعتبر نظاما آخر نفس الخطأ جريمة من جرائم قانون العقوبات لمساسها بالاختيارات والمبادئ الاساسية التي يقوم عليها هذا النظام ـ ولذلك يلاحظ أن بعض العقوبات التأديبية المنصوص عليها في قانون التوظيف كعقوبات أصلية أو التبعية ، مثل العزل والفصل الادارى ينص عليهما أيضا قانون العقوبات الجنائية . ومرجع ذلك " أن كثيرا من النظم الجنائية تتشدد كثيرا في معالجة الجرائم التي يقترفها الموظفون أثناء ممارستهم للسلطة العامة ، وبعضها قد أسرف في هذا التشدد على نحو يمكن أن يتهم بالاخلال بمبدأ المساواة .

غير أنه قيل في تبرير هذا التشدد أن الموظف العام يمارس جزءا من السلطة العامة وأن هـذه السلطة تضعه في مركز أسمى من مركز الموظف العادى ، وأنه يخشى تبعا لذلك أن ينحرف الموظف العام في استعمال سلطته ولهذا وجب أن تؤمن جهة الادارة والمجتمع بأسره في هذا الانحراف بغرض عقوبة زاجرة وقاسية على الجرائم التي يرتكبها الموظف العام " (2) .

جـ ــ السلطة المختصـة بالتأديـب : يستخلص من الدراسات المقارنة للانظمة القانونية للتأديب أن السلطة المختصة بالتأديب في مجال الوظيفة وان اختلفت من تشريع لاخر ، فهي تتوزع عادة بين أنظمة ثلاثـة :

النظـام الادارى : وهو النظام الذى تتولى فيه السلطة الادارية وحدهـا ودون الاستعانة بهيئة أخرى حق توقيع جزاء التأديب على العاملين بهـا مهما كانت جسامة هذا الجزاء .

النظـام شبه القضائي : وهو نظام يسعى فيه المشرع الى تحقيق بعض الضمانات للعامل قبل توقيع الجزاء عليه . وتتمثل هذه الضمانات في انشاء

---

(1) أنظر المواد 202 و 203 من القانون المذكور . أنظر بهذا الخصوص تحديد العقوبات عن أعمال الذنوب التي يرتكبها الموظفون الحكوميون في السودان طبقا للمادة 7 ف 1 للخدمة المدنية السوداني لسنة 1927 ، والمعدل حتى 15 /11/ 1962 . د . القطب محمد طبلية الخدمة المدنية في القانون السوداني والمقارن ، مجلة العلوم الادارية المصرية العدد 3 ديسمبر 1969 ص : 7 .

(2) د . محمد عصفور ، جريمة الموظف العام وأثرها في وضعه التأديبي ، دار الجيل للطباعة 1963 ، ص : 8 وقد بين أن هذه النظم تلتقي عند نقطـة معينة حيث تعتبر بعض المخالفات التي يقترفها الموظف العام أثناء ممارسة =

الى جانب الادارة هيئة مستقلة يتعين استطلاع رأيها قبل صدور قرار الجزاء و هنا اما أن تحتفظ الادارة بعد ذلك بحريتها كاملة أزاء رأي هذه الهيئة و اما أن يكون رأيها ملزما يتعين على الادارة احترامه و ليس لها حق في تعديل مضمون هذا الرأي ، الا اذا كان في مصلحة العامل بمعنى تحقيق الجزاء دون تشديده . وفي بعض الاحيان يلجأ المشرع الى نزع سلطة التأديب من الادارة و يعهد بها الى هيئة تتولى اصدار قرار الجزاء بنفسها خلافا لما سبق وتعتبر هذه الهيئة جهة ادارية ذات اختصاص قضائي ،وتعامل معاملتها .

النظــام القضائـي : و هو النظام الذي ينشيء فيه المشرع محكمة تتولى النطق بالجزاء التأديبي بل قد ينشيء المشرع أمام هذه المحكمة التأديبية نيابة من نوع خاص توازي النيابة العامة . فيكون بذلك الجزاء التأديبي مثل الحكم الجنائي كلاهما يصدر من جهة قضائية و الملاحظ بهذا الصدد أنه ليس من المحتم أن يسود أحد هذه الانظمة بلدا معين دون الاخذ بنظام آخر ، اذ يغلب أن تجمع التشريعات بين أكثر من واحد من الانظمة السابقة (1) .

و هكذا فان الذي يتولى سلطة التأديب في الاصل ، أما الرؤساء الاداريون أو المجالس التأديبية أو المحاكم التأديبية . و تتجه معظم التشريعات المعاصرة الى المزيد من الضمانات عند التحقيق مع المحاكمين تأديبا ، و قد أصبح الانتقال من النظام الرئاسي الى النظام شبه القضائي ثم الى النظام القضائي في مجال التأديب ظاهرة واضحة في التشريع المقارن (2) .

= وظيفته من الجرائم التي يعاقب عليها قانون العقوبات . . و أي كان وجه الصواب أو الخطأ في هذه السياسة التشريعية فان الامر المؤكد أننا نجد في قانون العقوبات أصداء قوية للوظيفة العامة مثل انشاء جرائم خاصة بالموظفين العامين و المغايرة في العقاب تبعا لوصف مرتكب الجريمة فتكون صفة الفاعل الموظف مؤثرة في طبيعة الفعل الاجرامي نفسه ص : 9 .

(1) د . عبد الفتاح حسن : السلطة المختصة بتأديب العاملين المدنيين في التشريع المقارن و التشريع المصري ، مجلة العلوم الادارية بمصر العدد الاول أفريل 1965 ص : 9 و مابعدها حيث تناول السلطة المختصة بالتأديب في كل من فرنسا وألمانيا الاتحادية و بلجيكا و أنجلترا .

(2) د . القطب محمد طبلية : المرجع السابق ص : 22 راجع عنده دراسة السلطة التأديبية طبقا لقانون التأديب السوداني ص : 24 و ما بعدها و هي موزعة على النحو التالي :
أولا : أصحاب السلطة الايجازية (رئيس المصلحة ، المدير و القائد العام للقوات المسلحة بالنسبة للموظفين العاملين بهذه القوات ، رؤساء مصالح السكك الحديدية . . . الخ . ثانيا : مجلس التأديب الفرعية (المصلحية) بواسطة مجلس التأديب العالي ، أنظر المواد 10 و 11 و ما بعدهما .

وقد كان الامر مستقراً في فرنسا حتى سنة 1958 ، أن انشاء سلطة التأديب لايكون الا بقانون أو بناء على قانون ، تأسيسا على أن انشاء جهة قضاء و تحديد اختصاصها كان من الموضوعات التي يختص بها المشرع وحده ، استنادا الى عرف دستورى . ولاشك أن خلق سلطة تأديبية تعتبر خلقا لسلطة قضاء . غير أنه بعد صدور دستور الجمهورية الخامسة في 4 أكتوبر سنة 1958 ، جرى العمل على تفسير المادة 34 منه على أنها تخول الجهة الادارية سلطة انشاء هيئات قضائية و بالتالي جهات تأديبية ، و سلطة تحديد اختصاصها" (1) .

أما فيما يتعلق بالسلطة المختصة باصدار قرارات الجزاء التأديبي فان أمره موكول كأصل عام الى السلطة الادارية وحدها و لكن بعد أن تبدى هيئات معينة رأيها في موضوع المخالفة و في نوع الجزاء ، باستثناء بعض الجزاءات الخفيفة التي تجوز أن تصدر دون تدخل من هذه الهيئات مثال ذلك توقيع عقوبتي الانذار و اللوم و يعني بالسلطة الادارية هنا هي السلطة التي عينت الموظف عملا بالقاعدة العامة في القانون الفرنسي التي تنص بأن سلطة التعيين هي سلطة التأديب (2) .

و فيما عدا ذلك فانه يستوجب على السلطة الادارية قبل توقيعها أى جزاء أن تستطلع رأى اللجنة الادارية المتساوية الاعضاء (Commission administ- rative paritaire) المشكلة من ممثلين متساويين لكل من الادارة و فئة الموظفين التي ينتمي اليها المتهم . فتنعقد بصفتها هيئة تأديب ، و تسير في نظرها لموضوعات التأديب المعروضة عليها و فق اجراءات شبيهة بالاجراءات القضائية ، فلها سماع الشهود كما أن للمتهم أن يبدى أمامها وجهة نظره ووسائل دفاعه شفاها أو كتابة ، و يتولى رئاسة هذه اللجنة رئيس المصلحة الادارية التي ينتمي اليها المتهم ، و تصدر آراءها بالاغلبية . فاذا تساوت الاصوات رجح الرأى الذى منه الرئيس و لاتعتبر قراراتها في موضوعات التأديب قرارات نهائية ، بل تبدى رأيها فحسب أى مجرد اقتراح الادانة و توقيع جزاء معين ، أو البراءة و على الادارة أن تتخذ قرارها النهائي دون أن تتقيد بمضمون قرار اللجنة ، و يجوز بعد ذلك أن يتضمن قرار الادارة من الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين ، من الانذار حتى العزل من الخدمة مع الحرمان من المعاش (3) .

---

(1) د . عبد الفتاح حسن : المرجع السابق ، ص : 13 و 14 .

(2) المادة 31 من نظام الموظفين الصادر بالامر 244 المؤرخ في ... 1959/2/4 .

(3) د . عبد الفتاح حسن : المرجع السابق ، ص : 15 و 16 و يتم انتخاب ممثلي فئة الموظفين في اللجنة المتساوية الاعضاء من بين الاقتراع السرى .

فاذا رفضت السلطة الادارية رأى اللجنة الادارية المتساوية الاعضاء وأوقعت على الموظف بالمخالفة له عقوبة تأديبية غير عقوبات الانذار و اللوم وشطب الاسم من كشف الترقية و الوقف عن العمل مدة لا تزيد عن ثمانية أيام ، يجوز للموظف بعد موافقة اللجنة الادارية المتساوية الاعضاء التظلم من قرار الجزاء الصادر بالمخالفة لرأيها أمام " المجلس الاعلى للوظيفة العامة .

" Conseil supérieur de la fonction publique" الذى يصدر في التظلم قرارا نهائيا ، بل مجرد توصية يوجهها الى الجهة الادارية يرفع الجزاء الموقع منها أو بتخفيفه (1) . و بالاضافة الى ذلك فان المشرع قد أعطى الموظف ضمانات هامة تتمثل في حقه الدائم أن يطعن بالغاء أو بالتعويض في قرار الجزاء النهائي باعتباره قرارا اداريا عاديا و ذلك سواء أصدر القرار دون التدخل من الهيئتين المذكورتين أم بعد تدخل أحديهما أو كليهما ويقدم الطعن الى المحكمة الادارية الاقليمية المختصة ، مالم يكن العامل معينا بمرسوم اذ يختص بنظر الطعن عندئذ مجلس الدولة وحده (2) .

و يرى الدكتور عبد الفتاح حسن ، أن النظام الفرنسي يجمع بين النظام الاداري و شبه القضائي ، " فهو يأخذ من الاول حق السلطة الادارية منفردة في توقيع بعض العقوبات (وهي عقوبتا الانذار و اللوم) ، و يأخذ من الثاني كون باقي العقوبات لا يجوز توقيعها الا بعد استطلاع رأى هيئة معينة حددها المشرع . يصدر القرار التأديبي دائما من الجهة الادارية و يصدر منها بحريتها الكاملة . بمعنى أن القانون الفرنسي في شقه شبه القضائي يأخذ بالصورة الاولى من هذا النظام فاللجنة الادارية المشتركة و المجلس الاعلى للوظيفة العامة لا يصدر أيهما قرار الجزاء ، كما أن أيهما لا يصدر رأيا يلزم الادارة ، بل يصدران مجرد رأى استشارى للادارة أن تتبناه أو أن تطرحه . و أخيرا يتمتع العامل بجانب الضمانات التي يقررها نظام الموظفين بضمانة أخرى يستمدها

---

(1) د . عبد الفتاح حسن : المرجع السابق ، ص : 16 و 17 و يشكل هذا المجلس من رئيس الوزراء أو من يشبه عنه ، و من 28 عضوا من بين العاملين الدائمين يختار نصفهم على بناء عرض المنظمات النقابية الاكثر تمثيلا و تختار الادارة وحدها النصف الاخر . و يعين الجميع بمرسوم يصدر بعد موافقة مجلس الوزراء لمدة 3 سنوات قابلة للتجديد .

(2) و ذلك وفقا لاحكام المرسوم المؤرخ في 30/ 09/ 1953 المعمول به اعتبار من 1 يناير 1954 ، و الذى عدل من التنظيم الداخلي للقسم القضائي بمجلس الدولة تعديلا جوهريا ، أنظر عبد الفتاح حسن المرجع السابق ، ص : 17 .

من تنظيم القضاء الاداري الذي يجيز له الطعن في القرارات الادارية عموما بالالغاء أو بالتعويض أمام القاضي المختص" (1) .

ثانيا : تأديب أعضاء ادارة المؤسسة في الأنظمة المقارنة

أ — في النظام الفرنسي : يتعرض مسيرو المؤسسات العامة الاقتصادية المخطئين الى عدة عقوبات تأديبية منها ما هو جماعي كحل مجلس الادارة و منها ما هو فردي كالتوقيف و العزل la révocation من طرف السلطات الادارية الرئاسية المختصة . من ذلك نصت المادة 14 من المرسوم المؤرخ 4/ 9/ 1959 " اذ أخل مجلس ادارة فحم فرنسا ... Charbonage de France ، بالتزاماته و بعد اعذاره من الوزير المكلف بالمناجم و وزير المالية و الشؤون الاقتصادية ، فانه يمكن لمجلس الوزراء ، بناء على تقرير من الوزراء المذكورين أعلاه أن يصدر مرسوما لحل هذا المجلس .

و يشترط مجلس الدولة الفرنسي كسبب لاتخاذ عقوبة العزل التأديبي ضد مسيري المؤسسات العامة الاقتصادية أن يصدر عن المتهم سلوك و مظاهر تتعارض مع صفته كعضو اداري مسير (2) . و يشترط أيضا أن يكون قد سمح له بابداء وجهة نظره شفاها أو كتابية ، لكن هذه الضمانة لم يعد يتمتع بها المذنب اذا سلك سلوكا يتعارض مع صفته كعضو مسير في الادارة في حالة لجوئه الى الطعن ضد القرار التأديبي الصادر ضده (3) .

---

(1) د . عبد الفتاح حسن : المرجع السابق ، ص : 18 و 17 . و قد أشار الى أنه يجوز وفقا للتشريع الفرنسي فصل العامل بمرسوم بغير الطريق التأديبي Licenciement غير أن هذا الحق لا ينصرف الا الى فئات معينة من العاملين حددها المرسوم المؤرخ في 21/ 03/ 1959 الذي صدر تنفيذا للمادة الثالثة من النظام العام للموظفين الصادر في 04/ 02/ 1959 . كما أنه لا يجوز استخدامه الا بعد تمكين العامل من الدفاع عن نفسه (الهامش) أنظر م : 54 من القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية لعام 1966 بالجزائر حيث تقرر أن السلطة التأديبية هي من اختصاص السلطة التي لها حق التعيين تمارسها عند اللزوم بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الاعضاء التي تعقد جلساتها كمجلس للتأديب .

(2) حكم مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 12/ 02/ 1958 ، في قضية السيدين Pasquier et lebrum .

(3) حكم مجلس الدولة الفرنسي في 18/ 04/ 1947 و س 33.111.48 مع ملاحظة RIVERO حيث قام عضو من مسيري الادارة بتوزيع مناشير تدعو الى اضراب عمال الشركة الوطنية للسكك الحديدية الفرنسية قضية Jarrigion راجع في ذلك كله A.G DELION ، المرجع السابق ص : 148 ، 149 ثم 163 .

أما بخصوص الرئيس و المدير العام فان مسؤوليتهما التأديبية شبيهة بوضع أعضاء الادارة الاخرين ، و من ثم فان اجراءات التأديب الرئيس و المدير العام تختلف باختلاف اجراءات التعيين . لذلك اذا تضمنت اتباع اجراءات معينة بهذا الخصوص فانه يلزم اتباعها و عند العكس تتبع القواعد العامة التي تقضي بأن تتولى سلطة التعيين ممارسة حق العزل . مثال ذلك لو فرض القانون أخذ رأى لجنة خاصة أو مجلس الادارة عند التعيين فانه يتبع نفس الاجراء عند العزل (1) .

وعلى أية حال فان عزل الرئيس و المدير العام في النظام الفرنسي يخضع الى السلطة التقديرية للحكومة ، و هذا ما أكده مجلس الدولة بمناسبة طعن السيد Nègre المدير العام لوكالة " فرانس براس " " Agence France Presse " ضد المرسوم الذى أنهت بمقتضاه الحكومة مهامه . و ذلك بتاريخ 24 جوان 1949 و 20 جانفي 1956 (2) .

(1) د . أميرة صدقي : المرجع السابق ، ص : 131 ، و مثال هذه اللجان أو المجالس الخاصة ، المجلس القومي للتأمين الذى هو بمثابة جمعية عمومية للمساهمة ، و كذلك لجنة الرقابة للبنوك بالنسبة للبنوك المؤممة و هي نفس الشيء لكن يبدوا من صلاحياتها أنها لا تملك تعيين أو عزل باقي أعضاء مجلس الادارة كما أنها تملك حق تعيين أو عزل مراقب الحسابات . الا اذا قامت هي بتعيينهم .

(2) 1° arrêt de eujuin 1949, R.304, Note, 2° arrêt du 20 Janvier 1956, D.1957. 319 Conclusion Guionin " En l'abscence de toute autre désposition législative "

راجع هذين الحكمين عند A.G DELION المرجع السابق ص : 163 و قد جاء في الحكم الاول "En l'abscence de toute autre déspos-ition législative" ou réglementaire fixiant le statut du Directeur général et eu égard à la nature de son emploi, il appartenait au gouvernement de décider, comme il à fait dans l'intéret du service, la cessation des fonction du sieur nègre bien qu'aucune faute de nature à motiver une sanction disciplinaire ne lui fût reproechée " et que " l'apportunité de cette décision ne peut être discutée devant le conseil d'état statuant au contentieux ".

وقد لاحظ DELION أن هذا العزل لا يحمل طابع العقوبة التأديبية . وفي بعض الحالات الرئيس (مثل S.N.C.F) أو مجلس ادارة (Air France) يستطيعان عزل المدير بشرط اتباع اجراءات معينة .

ثم حكمه في قضية السيد TEISSEER مدير المركز الوطني للبحث العلمي بتاريخ 13 مارس 1953 (1) . أما فيما يتعلق بعمال المؤسسات العامة الاقتصادية الاخرين فانهم يخضعون للقواعد العامة المطبقة في مجال العمل ولا سيما في المشروعات التي لا تتمتع بنظام قانوني خاص وطني أو محلي والمنظمة لعلاقات العمل الجماعية (2) .

ب ـ في النظام السوفياتي : كما سبق أن بينا بخصوص تعيين أجهزة ادارة المشروعات في الاتحاد السوفياتي فان أمر تأديبهم وعزلهم يتم من طرف الهيئات الادارية العليا التي تولت أمر تعيينهم ، وهي أساسا المجلس الاقتصادى الاقليمي أو الوزارة المختصة ، حسب أهمية المشروع . فالمدير الذى يعتبر هو الجهاز الادارى الوحيد داخل المشروع يعين و يعزل من طرف ادارة السوفونارخوز بالاتفاق مع منظمات الحزب الشيوعي . أما نواب المدير و المحاسب الاول و رئيس ادارة الرقابة فان عزلهم كما هو الشأن في تعيينهم يتم من طرف الهيئة العليا بناءا على توصية أو اقتراح من طرف المدير . و يتولى هذا الاخير بدوره فصل العمال و فقا لقوانين العمل شريطة أن توافق لجنة المصنع و اللجنة النقابية المحلية (3) .

ج ـ في النظام اليوغسلافي : لعل من أبرز التغييرات التي اقتضتها تطبيق الادارة العمالية في يوغسلافيا هو الغاء الادارة المركزية للاقتصاد و ابعاد كل الضغوط الادارية و العقابية التي كانت مفروضة من قبل ، عن العلاقات الاقتصادية بين الدولة و المؤسسة ، و بين هذه الاخيرة و أحد العمال . و ذلك باحلال المنافسة الحرة المزودة بمختلف الوسائل المالية محل العقوبات و المحفزات الاقتصادية ، دون اللجوء الى صور القصر و الارغام ، مما جعل العقوبات القائمة هي ثمرة للتعاقد الحر بين جماعات العاملين و عملائهم و جماعات العاملين و أعضائها . أكثر مما هي كبت تشريعي . و في حالة عدم الوفاء بالالتزامات التعاقدية ، يمكن أن تسمح هذه العلاقات بفرض عقوبات مدنية كالغرامات أو التعويضات أو تصفية المؤسسة الاقتصادية . . . الخ (4) .

---

(1) حكم 13 مارس 1953 ، د . اللوز 1953 ، 735 .

(2) أنظر A.G DELION المرجع السابق ، ص : 167 و 174 ومابعدها .

(3) راجع الفقرتين 89 و 91 من النظام الاساسي للمشروع الصناعي سابق الذكر ود . أميرة صدقي : المرجع السابق ، ص : 143 و 144 ثم د . عبد السلام بدوى المرجع السابق ، ص : 212 وما بعدها .

(4) مكتب العمل الدولي ، الادارة العمالية في يوغسلافيا : المرجع السابق ص : 350 . ولاحظ بهذا الصدد أن المشرع اليوغسلافي وضع القواعد التي تلتزم هيئات التسيير وعلى رأسها مجلس العمال بتنفيذها فعليا مثل أن تجتمع في العديد من المناسبات حتى و لو كان ذلك لمجرد التصديق على القواعد =

وزيادة عن العقوبات التأديبية التي يمكن أن توقع في حالة مخالفة الادارة للقانون أو ارتكابها أخطاء جسيمة ، يمكن أن تفرض عقوبات من نوع آخر تتمثل في حل هيئات الادارة العمالية ، أو فصل المدير ، تعيين حارس عمومي في الحالات الخطيرة . غير أن هذه العقوبات تحد من الناحية العملية و القانونية استثناء قلما يلجأ اليه الا في الحالات النادرة لهذا السبب وضع نظام للجزاءات عن المخالفات القانونية و الاخطاء المرتكبة في الاعمال اليومية (1) .

و يلاحظ بهذا الصدد أن أعضاء الاجهزة المنتخبة في المؤسسة لا يخضعون لاجراءات التأديب العادية التي تطبق على باقي العمال غيرها . فالقانون ينص على عدم اتخاذ اجراء تأديبي ضدهم باستثناء الجزاءات التي تفصل فيها لجنة تحكيم ثلاثية مشكلة لهذا الغرض بموافقة النقابة . و القانون يجيز سحب الثقة و حل هيئات الادارة . ويتم " سحب ثقة من مجلس العمال أو من مجلس الادارة أو من بعض أعضائها قبل انتهاء المدة المقررة اذا فقدوا ثقة الذين انتخبوهم . و يجب أن يتم سحب الثقة بالتصويت ، و أن يوافق عليه أغلبية الناخبين . و التخلف دون عذر عن حضور اجتماعات المجالس يعتبر من أهم الاسباب التي تدعو الى اتخاذ اجراءات سحب الثقة من العضو . وتنحية مجالس الادارة ، أو مجالس العمال هي العقوبة المتاحة للسلطات العامة في ممارستها الاشراف على أعمال جهاز الادارة في المشروعات الاقتصادية ، عندما ترتكب تلك الاجهزة مخالفات خطيرة للقانون ، أو عندما يكون حل هيئات الادارة هو السبيل الوحيد لضمان بقاء المشروع " (2) .

و مع ذلك فان حل مجالس الادارة أو العمال لم تعتبر عقوبة ادارية لانه لا يدخل ضمن اختصاص السلطة التنفيذية ، و انما تختص به السلطة

= أو اعتماد الحسابات السنوية ، و برنامج التموين و الاستثمار . . الخ فاذا لم تقم به فان المؤسسة تعجز أن تتقدم أو تحقق أى خطوة هامة كأن تمول برامج تنميتها أو أعمالها الجارية و بالتالي كسبا لعمالها .

(1) الادارة العمالية في يوغسلافيا : المرجع السابق ، ص : 351 . حيث أشار أن الاقسام الاربعة من قانون علاقات العمل لسنة 1957 قد عددت قرابة 50 مخالفة لنصوصه يمكن فرض عقوبات عليها مثل العجز عن وضع القواعد و اللوائح المختلفة للمؤسسة عدم صرف النصيب أو صرف أعلى أو أقل من المستحق فصل أو تعيين العمال عن غير طريقة الهيئات المختصة (لجان التعيين و الفصل) .

(2) د. عبد السلام بدوى : المرجع السابق ، ص : 44 و مابعدها ، وراجع عنده الحالات التي تستوجب حل هيئات الادارة مثل عجز مجالس العمال عن وضع لائحة المشروع أو ادارة شؤونه اذا ارتكبت مخالفات مالية خطيرة أدت أو يمكن أن تؤدى الى تعرض المشروع لتحمل خسائر مادية جسيمة . . . الخ ثم أنظر عنده آثار حل هيئات الادارة على أعضاء تلك الهيئات كعدم صلاحيتهم للترشيح في أى منصب ادارى لمشروع آخر و لمدة تتراوح بين 1 و 3 سنوات .

التشريعية المتمثلة أساسا في جمعية الشعب في الكوميون . وقد أجاز المشرع لهيئات الادارة التي صدر ضدها قرار الحل أن تستأنف الحكم أمام هيئـــة تشريعية أعلى ،على مستوى الاقليم أو الجمهوريـة (1) .

وخلاصة القول أن حل مجلس العمال أو توقيف أحد أعضائه يتم بواسطـــة مجموع العمال مباشرة وذلك حتى انتهاء فترة انتخابهم . كما يملك هذا المجلس سلطة عزل أعضاء لجنة الادارة كليا أو جزئيا حتى قبل انتهاء مـــدة وكالتهـــم (2) .

أما المدير فانه يخضع في مجال التأديب لسلطة مجلس العمال ، مثلــــه مثل الاعضاء المنتخبين في مجلس الادارة وذلك بناء على اقتراح من اللجنـــة المشتركة وهي التي أخذ رأيها عند التعيين . ويقدم طلب العزل أما مـــن ثلث الاعضاء الناخبين بالمشروع ، " أو أعضاء مجلس العمال أو أعضاء لجنـــة الكوميون ، وتبدى اللجنة رأيها في طلب العزل ، فاذا وافقت عليه يكون لمجلس العمال الحق في قبول أو رفض طلب العزل . أما اذا لم توافق على طلـــب العزل لعدم وجود أسباب كافية مبررة لذلك ، فان مجلس العمال يلتزم برفـــض الطلب في هذه الحالة . أما اذا قدر مجلس العمال رغم ذلك عزل المديـــر فيكون للاخير حق الطعن فيه أمام الكوميون " (3) .

ب ـ في النظـــام المصرى : أما في مصر فان الدولة ممثلة في رئيس الجمهوريـة هي التي تملك سلطة عزل رئيس وأعضاء مجلس ادارة المؤسسة العامة طبقـــا للطريقة التي يتم بمقتضاها تعيينهـم (4) .

---

(1) د . عبد السلام بدوى : المرجع السابق ، ص : 445 .

(2) د . أميرة صدقي : المرجع السابق ، ص : 162 و 168 .

(3) د . أميرة صدقي : المرجع السابق ، ص : 172 و 173 . ويلاحظ أن حالات عزل المدير قبل انتهاء مدته منصوص عليه على سبيل الحصر ولا تخضـــع الى أية سلطة تقديرية للجهات المختصة . راجع MILOJKO DRULOVIC حول المسؤولية السياسية لهيئات الادارة الذاتية المنتخبة ص : 69 وما بعدها من المرجع السابـق .

(4) د . فتحي عبد الصبور : الشخصية المعنوية للمشروع العام ، المرجـــع السابق ، ص : 523 ومن قبلها ، ص : 517 وما بعدها حيث أشــــــار الى اختلاف وجهة نظر الفقهاء حول مدى جواز عزل الاعضاء المنتخبين مـــن طرف الوزيـــر المختص طبقـــا لنص المادة 52 من قانون المؤسســـة 60 لسنـــة 1971 .

بينما يتولى الوزير المختص سلطة تنحية رئيس و أعضاء مجلس ادارة الشركة المعينين و المنتخبين كلهم أو بعضهم لمدة لا تجاوز ستة أشهر ، مع جواز مد المدة ستة أشهر أخرى (1) ، هذا بالاضافة الى سلطة التصديق على توقيع بعض الجزاءات المشار اليها في الفقرة الثانية من المادة 49 من نظام العاملين بالقطاع العام ، الذى تضمن ثمانية أنواع من الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على العاملين بهذا القطاع و هي : الانذار - الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز شهرين في السنة - الوقف عن العمل مع صرف نصف المرتب لمدة لا تجاوز ستة أشهر - الحرمان من العلاوة و تأجيل موعد استحقاقها لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر - خفض الوظيفة - خفض الوظيفة و المرتب معا - الفصل من الخدمة .

و يلاحظ بهذا الصدد أنه بالنسبة للجزاء الانذارى ، أو الخصم من المرتب أو الوقف عن العمل مع صرف نصف المرتب ، أو الحرمان من العلاوة أو تأجيل استحقاقها ، يتولى رئيس مجلس الادارة أو من يفوضه ، سلطة توقيعه على العاملين شاغلي وظائف المستويين الثالث و الثاني ، بينما يشترط بخصوص شاغلي وظائف المستوى الاول و الادارة العليا أن يصدق عن هذه القرارات من رئيس مجلس ادارة المؤسسة المختصة أو الوزير المختص بحسب الاحوال (2) .

ثالثا : تأديب أعضاء ادارة المؤسسة الاشتراكية في النظام الجزائرى

يخضع أعضاء ادارة المؤسسة الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادى في الجزائر الى مظاهر السلطة الرئاسية في مجال التأديب و مظاهر هذه السلطة لاتقف عند الاعضاء المعينين بل تشمل أيضا الاعضاء المنتخبين من ممثلي العمال في مجلس الادارة ، و مجلس العمال . لقد أجازت المادة 47 من الامر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات " وقف وحل مجلس العمال في حالة عجز أو أخطاء جسيمة يرتكبها عند ممارسة اختصاصاته . تحلن العقوبة بقرار وزارى بالنسبة

(1) أنظر نص المادة 52 من قانون المؤسسات سالف الذكر . وهذا اذا رأى في استمرارهم اضرار بمصلحة العمل ، و للوزير المختص في حالة التنحية تعيين مفوض أو أكثر لمباشرة سلطات مجلس الادارة أو رئيسه .

(2) راجع في تفصيل ذلك محمد علي شتا مرجع سابق ص 34 و مابعدها وبالنسبة لسائر الجزاءات الاخرى يكون لرئيس الادارة سلطة توقيعها على العاملين شاغلي وظائف المستوى الثالث ، ثم أنظر أيضا مختلف الضمانات التي يوفرها المشرع و القضاء الادارى للعاملين بالمؤسسات و الشركات العامة عند تعرضهم الجزاءات التأديبية مثل كيفية التظلم منها أو الطعن فيها . من ذلك أن المحكمة الادارية العليا قضت بعدم دستورية ماتضمنته المادة 64 من نظام العاملين حيث نصت على أن لرئيس الجمهورية حق فصل أو العزل بغير الطريق التأديبي . أنظر ص : 345 ومابعدها ثم ص : 382 من المرجع السابق .

لمجلس الوحدة و بمرسوم بالنسبة لمجلس المؤسسة و بمبادرة السلطات النقابية أو الحزبية أو الوصية " . و قد لوحظ التشابه الموجود بين هذا الاجراء و اجراءات التوقيف، و الحل تجاه المجموعات اللامركزية الاقليمية . و الاختلاف يتمثل في حق المبادرة باقتراح الوقف أو الحل التي منحها المشرع لممثلي النقابة و الحزب في هذا الميدان و هذا يجد تفسيره لدى البعض، في الاسس العقائدية التي صاحبت تحضير الامر المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات و الطبيعة السياسية لممثلي الهيئات العمالية (1) .

أما مجلس الادارة الذي يمثل في تنظيم المؤسسة الاشتراكية هيئة أصلية سواء بالنظر الى تكوينه أو بالنظر الى صلاحياته ، فانه طبقا للمادة 60 من الامر السالف الذكر " يمكن عزل أعضاء مجلس المديرية في حالة خطأ جسيم يرتكبونه عند ممارسة اختصاصاتهم أو في حالة الحصول على نتائج ناقصة منسوبة الى تسييرهم السيء " . و نفس هذا الحكم رددته المادة 68 بخصوص عزل أعضاء مجلس مديرية الوحدة الاقتصادية و قد أثار مضمون هاتين المادتين لدى بعض الكتاب عدة أسئلة منها (2) : في حالة ما اذا ارتكب مجلس الادارة بوصفه كهيئة ما يعيق السير الحسن للمؤسسة ، و قبلنا بمبدأ جماعية الادارة التي توجب مسؤولية جماعية ، ماهي الاجراءات الواجب اتخاذها في هذه الحالة ؟ و من هي السلطة المختصة باتخاذ هذا الاجراء ؟ و ماهي الطريقة الواجب اتباعها ؟ .

ثم في حالة المسؤولية الفردية لكل من أعضاء مجلس الادارة التي أشارت اليها المادة 60 فانها لم تعط أي توضيحات حول الاجراءات الواجب اتباعها و السلطة المختصة باتخاذ الاجراءات اللازمة ؟ .

فحول المسؤولية الجماعية لمجلس الادارة و نظرا لسكوت المشرع حول هذا الموضوع ، فان هنا يستحسن اتباع نفس الاجراءات المستعملة في مواجهة الهيئات الاقليمية اللامركزية المتمثل في حل الهيئة بواسطة مرسوم بناء على اقتراح الوزارة الوصية ، و هو ما يجعل من مجلس الادارة هيئة مرؤوسة للوزير المكلف بالوصاية على الرغم من أنه هيئة من المؤسسة بالنظر لما يتمتع به من مظاهر اللامركزية الادارية . أما بخصوص المسؤولية الفردية سواء بالنسبة للاعضاء المعينين من طرف الادارة أو ممثلي مجلس العمال ، فان عزلهم يمكن أن يتم

---

(1) بوشواداة قاسم و حنكيكي حبيب : مقالهما المنشور بمجلة الادارة العمومية مركز المغرب العربي للدراسات و البحوث الادارية ، سالف الذكر ، ص : 180 .

(2) بوشواداة قاسم و حنكيكي حبيب : المرجع السابق ، ص : 181 .

بنفس الطريقة المتبعة في تعيينهم ، طبقا لفكرة توازي الاشكال ، و في هــذه الحالة تكون في نظر البحث قريبين من الاساليب المستعملة في العلاقـــات من نوع السلطة الرئاسية ، مادامت السلطة التي تملك التعيين هي الـــتي تملك العزل . أما بخصوص المديرين العامين للمؤسسات و مدراء الوحدات الاقتصادية فان المادة 62 من الامر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات بينت أن المدير العام للمؤسسة تنتهي مهامه ضمن نفس الاشكال التي يتـــم بموجبها تعيينه ، أي بمرسوم يتخذ بناء على اقتراح من السلطة الوصيـــة . بينما تنتهي مهام المديرين العامين المساعدين و المديرين و مديري الوحدات الاقتصادية التابعة للمؤسسة ضمن نفس الاشكال التي يتم بمقتضاها تعيينهم و ذلك بموجب قرار تتخذه السلطة الوصية باقتراح من المدير العام (1) . و بالنظر الى أداة تعيين هؤلاء الاعضاء أصبحوا يخضعون لا الى الوصايـــة الادارية و لكن الى كل مظاهر السلطة الرئاسية مع كل النتائج القانونيـــة المترتبــة عنهـــا (2) .

و يلاحظ بهذا الصدد أن المشرع قد أخضع أعضاء ادارة المؤســـــة الاشتراكية في مجال التأديب كما هو الشأن بالنسبة للتعيين و الترقية الـــى نظام قانوني يختلف عن النظام الذي يخضع اليه سائر العاملين فيها (3) .

و بغض النظر عن القصد من هذا التمييز فان المبادئ و الاحكام التي جاء بها القانون العام للعامل و القوانين و اللوائح المكملة له قد ساعـــدت على تحديد و توضيح الاطار القانوني و النظامي لكل فئات العاملين و الموظفين في الدولة . من ذلك نصت المادة 202 من القانون المذكور على أنـــه"

---

(1) المادتين 63 و 70 يتصرف المدير العام للمؤسسة تحت سلطة الوزيـــر الوصي ، و يتصرف مدير الوحدة تحت سلطة المدير العام للمؤسسة ، كما يمارس المدير العام السلطة السلمية على الموظفين م 61 و 69 .

(2) بوشواطة قاسم و حكيكي حبيب ، المرجع السابق ، ص : 108 .

(3) أنظر بوشواطة قاسم و حكيكي حبيب ، المرجع السابق ، ص : 181 و 182 و في ذلك يقولان حول هذا التمييز : " Il faut souligner que les membres du conseils de direction sont dans une situation juridique différente de cette qu'ils ont entant que travailleurs de l'entreprise publique dans ce dernier cas, il sont placés, pour leur nomination comme pour leur révocation, dans une situation de type hiérarchique ce qui prouve, à notre sens que le législateur vient donner un statut juridique partéculier aux membres du conseil de direction, considérée comme organe de l'entreprise et non point seulement un état major à caractère technique sur le quel *

" يتعرض العامل للعقوبات التأديبية و عند الاقتضاء للمتابعات الجزائيـــة مهما كان المنصب الذى يشغله ، اذا لم يراع هذا القانون و القوانـــين الاساسية الخاصة المطبقة في المؤسسات المستخدمة أو أنظمتها الداخليـة ."
و يتضمن القانون الاساسي النموذجي لقطاع النشاط و القانون الاساسـي الخاص للمؤسسة المستخدمة جدولا بالعقوبات المطبقة ابتداء من التنبيه ثم التنزيل حتى التسريح ، و ذلك بالنسبة لمختلف الحالات المتعلقــة بالاخطاء المهنيـــة (1) .

فبخصوص الاعضاء المعينين بمرسوم و المدرجين بقائمة العمال الذيــن يمارسون و ظائف عليا في الحزب و الدولة فان المرسوم الذى يحدد حقوق و واجبات هذه الفئة من العمال قد بين الطرق التي تنهي بها مهامهم سواء بمبادرة من السلطة المخولة صلاحية التعيين ، و اما بطلب من المعني نفسه " فاذا أنهيت مهام عامل يمارس و ظيفة عليا بسبب خطأ ارتكبه أعيد ادراجـه في رتبته الاصلية و لو كان زائدا على العدد المطلوب ، دون المساس عنـد الاقتضاء بالعقوبات التأديبية و الجزائية التي ينص عليها التشريع الجـاري بـه العمـل " (2) .

و سواء انتمى أعضاء مديرية المؤسسة الاشتراكية الى هذه الفئة من الاطارات أم الى فئة الاطارات العليا للمؤسسة المستخدمة التي تمارس و ظائف مدرجـة بقائمة المناصب العليا المنصوص عليها في القوانين الاساسية النموذجية لقطاعات النشاط ، فان الشيء المؤكد بعد إستكمال صدور هذه القوانين الاساسيـة لمختلف قطاعات النشاط ، سوف يتحدد النظام القانوني التأديبي لاعضـاء ادارة المؤسسات الاشتراكية في الجزائر و بالتالي يستفيدون من الضمانـات القانونية و القضائية التي و فرها المشرع للعامل و الموظف الجزائرى مهما كـان

Il pourrait avoir pris comme un organe qui lui =
est subordonné " .

(1) أنظر الاحكام المشتركة المتعلقة بانتهاء علاقة العمل م 68 من القانـون المتعلق بعلاقات العمل الفردية ، و التي من بينها الفصل ذو الطابع التأديبي و كذلك المادة 73 و مابعدها و قد أكدت عدم جواز فصل العمال الا فـي اطار الاحكام التشريعية و التنظيمية المتعلقة بمشاركة العمال في حياة المؤسسة المستخدمة و ذلك في حالة ارتكاب العامل أخطاء جسيمة و طبقا للاحكام التنظيمية المتعلقة بتحديد مختلف حالات الاخطاء المهنية و الجدول العقوبات التأديبية المناسبة ، ثم موافقة اللجنة التأديبية المتساوية الاطراف التابعة للمؤسسة المستخدمة و أنظر أيضا أحكام المرسوم المتضمن القانـون الاساسي النموذجي لعمال المؤسسات والادارات العمومية سابق الذكر م 122 و مابعدها .
(2) راجع المادة 31 ومابعدها من القانون المذكور ثم المادة 35 منـه .

منصبه أو قطاع النشاط الذي ينتسب اليه • وهي ضمانات لم تكن متوفرة في كثير من الحالات نظرا لعدم تمتع هذه الفئة من الاداارات بنظام قانوني معين أسوة بالموظفين العامين للدولة (1) •

أما بخصوص عمال المؤسسة الاشتراكية الاخرين فان تأديبهم يتم في الاصل من طرف السلطة السلمية لمديرية المؤسسة أو الوحدة بشرط أخذ رأى اللجنة التأديبية مسبقا التي تعرض عليها القضايا التأديبية اجباريا من طرف المدير(2) • و بالرجوع الى أحكام المرسوم المتضمن تحديد كيفيات تأسيس لجنة التأديب و اختصاصاتها و سيرها في المؤسسات الاشتراكية ، فان هذه اللجنة تحدث الزاميا بكل مؤسسة أو وحدة و تتكون من ثلاثة ممثلين رسميين و ثلاثة ممثلين احتياطيين يعينون من طرف مجلس العمال و من بين أعضائه ، ثم ثلاثة ممثلين رسميين و ثلاثة ممثلين احتياطيين يعينون بالاضافة الى مهامهم من طرف المديرية نظرا لاختصاصهم في مجال تسيير المستخدمين و تنتخب رئيسها من بين أعضائها لمدة ثلاث سنوات • و هي تتولى البحث في حالة كل تقصير بنظام العمل — اقتراح العقوبات التأديبية طبقا لتشريع العمل و النظام الداخلي — دراسة كل شكوى صادرة عن العمال و المتعلقة بالاجراءات و التدابير التحفظية و التي تقرر في أحوال الاستعجال — اقتراح كل تحسين للنظام الداخلي الخاص بالوحدة (3) •

و تختص لجنة تأديب الوحدة بكل قضية تأديبية ذات طابع مهني ومتعلقة بعمال الوحدة باستثناء أعضاء المديرية المعينين بمرسوم أو قرارات و فقا لاحكام المادتين 62 و 63 من الامر المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات (4) •

---

(1) راجع اقتراحات السيد قداوى ايدير ، حول نظام قانوني لعمال المؤسسات العامة في الجزائر ، مقاله المنشور بمجلة الادارة العمومية ، لمركز المغرب العربي للدراسات و البحوث الادارية السابق الاشارة اليها ، ص: 95 و ما بعدها (باللغة الفرنسية) تحت عنوان: Rapport sur le statut du personnel des entreprises publiques en Algérie •

(2) المادة 54 من الامر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات حيث نصت الفقرة الثالثة أن الرأى السابق لا يكون ضروريا في حالة الاستعجال •

(3) تراجع المادة الاولى و المادة الخامسة من هذا المرسوم السابق الاشارة اليه •

(4) المادة 6 من المرسوم المتضمن تحديد كيفيات ، تأسيس لجنة التأديب و اختصاصاتها و سيرها في المؤسسات الاشتراكية و قد نصت في فقرتها الاخيرة على تحديد الاجراءات المطبقة على هؤلاء الاعضاء التابعين للمديرية بموجب نص قانوني • أنظر اختصاصات لجنة تأديب المؤسسة من 11 و ما بعدها •

ويجوز للمديرية أن تتخذ أى تدبير بتسريح العمال دون صدور رأى مطابق من لجنة التأديب (1) . التي تجتمع كلما استدعت الظروف اجتماعها وذلك بناء على طلب المديرية أو مجلس العمال أو العامل الذى يعنيه التدبير التحفظي المتخذ ضده (2) .

وكانت المادة 19 من المرسوم المذكور تنص على أن " تصدر لجنة التأديب رأيها بالاغلبية البسيطة لاعضائها . وعند تساوى الاصوات يؤخذ بالعقوبة الاخف . لكن المرسوم رقم 83 ـ 595 المؤرخ في 29 أكتوبر 1983 ، قد أحدث تعديلات هامة على هذه اللجنة سواء من حيث اختصاصاتها أو سيرها في المؤسسات الاشتراكية . ومن أهم هذه التعديلات أنه " في حالة تعادل الاصوات يتولى الرئاسة لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد أكبر الممثلين سنا ممن تعينهم المديرية" . " تعد الموافقة على أساس الاغلبية البسيطة من أعضاء لجنة تأديب الحاضرين ، وفي حالة تعادل الاصوات يتخذ المدير العام أو مدير الوحدة بعد الاطلاع على رأى أعضاء اللجنة القرار الانسب لوصف الخطأ في مفهوم النظام الداخلي الذى يعد وفقا للاحكام التنظيمية الجارى بها العمل " (3) .

ويستنتج من هذا التعديل أن المشرع أراد تدعيم سلطة مدراء المؤسسات والوحدات الانتاجية في مجال التأديب بعد أن أدى تطبيق النصوص السابقة الى اضعاف السلطة الرئاسية لهؤلاء الاعضاء في مجال التأديب داخل المؤسسة .

---

(1) المادة 8 من المرسوم المذكور سابقا ، وقد أعيدت صياغة هذه الفقرة على النحو التالي " لا تتخذ المديرية أى اجراء بالفصل من العمل دون الحصول على موافقة لجنة التأديب " . أنظر المادة 4 من المرسوم الذى يعدل ويتمم أحكام المرسوم السابق ذكره .

(2) المادة 15 من المرسوم المذكور . ولما كان يجوز للمديرية اتخاذ أى تدبير تحفظي في حالة الاستعجال وفي نطاق أحكام المادة 54 من الامر رقم 71 . 74 واعتبار حالة مستعجلة كل خطأ جسيم قد يؤدى للتسريح طبقا ، فان المادة 5 من المرسوم الجديد قد بينت أنه يعد حالة مستعجلة كل خطأ قد تنجر عنه عقوبة من الدرجة الثالثة وهى طبقا للتصنيف الوارد بالمادة 124 من المرسوم المتضمن القانون الاساسي النموذجي لعمال المؤسسات والادارات العمومية سابق الذكر : النقل الاجباري ، والتنزيل ، التسريح مع الاشعار المسبق والتعويضات التسريح بدون ذلك .

(3) أنظر المادتين على التوالي : م 1 ، م 4 من المرسوم 83 . 595 ليوم 29 أكتوبر 1989 ، الذى يعدل ويتمم المرسوم السابق .

و نخلص للقول أن هناك ارتباطا وثيق و تلازم بين السلطة الرئاسية و سلطة التأديب ، فحيث توجد الاولى و هي حتمية الوجود في أي مؤسسة فلا بد لها من سلطة الجزاء ، لكن هذا الارتباط لا يصل الى درجة التطابق التام بين الفكرتين و ذلك لاختلاف دائرة عمل و مجال كل منهما على النحو التالي : فسلطة التأديب قد توجد خارج السلطة الرئاسية مثل ما هو الشأن بالنسبة لسلطة وزير الداخلية أو الوالي على رؤساء البلديات في كل من فرنسا و الجزائر . كما أن السلطة الرئاسية لا تملك توقيع بعض الجزاءات ، و التي تختص بتوقيعها جهة أخرى مثل محاكم و مجالس التأديب . بينما نجد " السلطة الرئاسية أوسع نطاقا من سلطة التأديب ، فالسلطة الرئاسية تتخذ كثيرا من الاجراءات التي تمس الموظف و لا تعتبر جزاءات تأديبية كاجراءات التنظيم الداخلي Mésures d'ordre intérieur و اجراءات الترقية و النقل " (1) .

على أن التأديب لا يجب أن يقف عند حد تقصي خير الوسائل لانزال الجزاء المناسب بمن ينحرف عن الواجب الوظيفي ، و انما لا يؤدى أيضا كما قال البعض الى " الكشف عن أحسن الضمانات التي يجب أن تحاط بها أية محاكمة تأديبية حتى لا يستبد البعض بالبعض و حتى يقف من بيدهم سلطة التأديب عند الحدود التي رسمها القانون " (2)

المطلب الثاني : فصل أعضاء الادارة بغير الطريق التأديبي

تعرضنا فيما تقدم الى أهم مظاهر السلطة الرئاسية في مجال تأديب أعضاء ادارة المؤسسة العامة الاقتصادية باعتبارها سلطة من السلطات المختصة بالتأديب في النظام القانوني التأديبي السائد في الدولة ، و ذلك في اطار القواعد و الاحكام التي يخضع لها الموظفون و العاملون العامون في هذا المجال . ثم أشرنا الى الحالات التي يمكن أن تكون فيها السلطة الرئاسية كسلطة للعقاب

---

(1) د . محمد مختار محمد عثمان : المرجع السابق ، ص : 37 و مابعدها و هذا تطبيق لمبدأ أساسي من مبادئ الادارة العامة و هو التلازم بين السلطة و المسؤولية ، راجع تفاصيل ذلك بمقال د . محمد عصفور : حول سلطة العقاب التي لا تنتمي الى التأديب في نطاق الوظيفة العامة ، المرجع السابق .

(2) د . القطب محمد طبلية : المرجع السابق ، ص : 7 ، راجع ما نشرته وكالة الانباء الجزائرية حول عزل بعض المسيرين المهملين ، و توجيه عدد من التوبيخات و الانذارات الكتابية من طرف الوزير الاول الى عدد من مسيري المؤسسات الاشتراكية ، بسبب تقصيرهم في متابعة و مراقبة عملية استيراد و نقل البضائع ، و لقد جاء بجريدة الشعب اليومية عدد 6118 بتاريخ 27جوان1983 ص 1 " تم عزل الاشخاص الاتية أسماؤهم من وظائفهم ، بعد التهاون و الاهمال الخطير المسجل على مستوى عمليات العبور و نقل البضائع بميناء الجزائر مسؤول تموين (مؤسسة الفلين و الخشب) . . . مسؤول العبور (مؤسسة بناء الحدود) . . . مدير عام (مؤسسة الاشغال العمومية المسيلة) . . . نائب مدير مكلف بالعبور (الصيدلية المركزية) . . . مسؤول تجاري (الديوان الوطني للحليب) =

لا تنتمي الى نظام التأديب المنصوص عليه في أنظمة الوظيفة العامة الادارية وهذا عندما يقوم المشرع بتزويد هذه السلطة بأنواع من الجزاءات لا تقل في خطورتها عن العقوبات التأديبية . وهو ما ذهب اليه مثلا المشرع الالماني الذي خول جهة الادارة اتخاذ اجراءات ادارية أخرى قد تتشابه معها العقوبات التأديبية أو تظهر منتجة لنفس الاثار . بينما يسمح المشرع الفرنسي للادارة أن تتخذ من الاجراءات ماتراه ضروريا لمصلحة المرفق ، ولو أصاب الموظف أذى من هذه الاجراءات دون أن يعترف لها بسلطة للعقاب تتجاوز سلطة التأديب (1) .

تتميز الحالات التي تنهي فيها خدمة الموظف العام بكثرتها و تنوعها . كما أن أسباب الاقصاء من الوظيفة العامة شديدة التباين (2) . و الفصل الاداري بغير الطريق التأديبي ليس الا حالة من بين هذه الحالات . ونسعى هنا في معالجة بعض الاسباب التي يجوز فيها للادارة بناء على سلطتها الرئاسية التقديرية أن تفصل شاغلي الوظائف العامة و كبار الموظفين بغير الطريق التأديبي (3) . ومن أهم هذه الاسباب : عدم الكفاية المهنية

= مسؤول فرع الميناء (ديوان أغذية الانعام) . . . كما تم توجيه عددا من التوبيخات و الانذارات الكتابية من طرف الوزير الاول الى عدد من المديرين العامين للمؤسسات الوطنية و ذلك نظرا لتقصيرهم في متابعة و مراقبة عمليات استيراد و نقل البضائع " .

(1) د . محمد عصفور : المرجع السابق ، ص : 11 و مابعدها ، وفي ذلك يقول " هناك اعتبارات أخرى يستجيب لها المشرع و يغلبها على حكم المنطق ، فتدفعه الى أن يسلك طريقا غير الطريق الطبيعي ، و من قبل ذلك أنه لا يترك — في الغالب لسلطة التأديب وحدها محاسبة الموظف عن كافة انحرافاته وهي في معظم الاحيان ذنوب تأديبية و انما يترك لجهة الادارة سلطة مماثلة وان لم يسميها بهذا الاسم . . . ان الموظف يستهدف بصور عديدة من صور العقاب تتجاوز سلطة التأديب ودون أن تتوفر فيها ضمانات التأديب " .

(2) د . وهيب عياد سلامة : المرجع السابق ، ص 12 و مابعدها . راجع عنده ، ضبط الاصطلاح الفصل بغير الطريق التأديبي في اللغة و التشريع و الفقه و القضاء الاداري . ومما ذكره أنه " غالبا مانستخدم في العمل العبارات نفسها للدلالة على أوضاع قانونية شديدة التباين ، ففي بعض الاحيان يكون عدم ضبط الاصطلاح غير مقصود . وفي كثير من الاحيان يكون مقصودا من استخدام تعبير مهذب و ملطف التخفيف من وقع التدبير الموجه الى الموظف المستبعد من الوظيفة العامة . وعلى سبيل المثال فقد يوصف قرار عزل Révocation بأنه احالة الى التقاعد بدون طلب Mise à la retraite d'office أو حتى بأنه بناء على طلب الموظف Sur demande أو بأنه اقالة Démission d'office أو بأنه فصل أو بأنه سحب أو انهاء تعيين Retait ou rapport de nomination وفي هذا مدعاة للغموض و الخلط " ص : 13 .

(3) ومن بين الحالات التي تؤدي الى انتهاء علاقة الموظف بالوظيفة العامة زيادة عن الفصل الاداري و التسريح الاداري ، الاستقالة الاحالة على التقاعد =

عدم اللياقة البدنية ، الغاء الوظيفة ، ثم عدم الصلاحية المذهبية و السياسية .

و عليه نقوم بتقسيم هذا الفرع من البحث الى ثلاثة نقاط : نتناول في الاول مفهوم الفصل بغير الطريق التأديبي . و في الثانية نبين أسباب هذا الفصل ، و نختم الكلام في النقطة الثالثة بالتعرض الى فصل أعضاء ادارة المؤسسة بغير الطريق التأديبي في النظام الجزائري .

أولا : مفهوم الفصل الاداري بغير الطريق التأديبي

لقد اعتبر الفصل الاداري بغير الطريق التأديبي من أهم "و أبرز مظاهر فكرة السلطة الرئاسية التي تمارسها السلطات الادارية الرئاسية المختصة على الاشخاص العاملين العاملين المرؤوسين كلما اقتضت ضرورات و مقتضيات المصلحة العامة ، و المبادىء القانونية و الحماية للوظيفة الادارية ذلك الفصل الاداري " (1) . و من ثم أعتبر من اطلاقات السلطة الادارية الرئاسية سواء نصت على ذلك النصوص القانونية أو لم تنص على أساس أن هذه السلطة مسؤولة عن الاضطلاع بتسيير المرافق و المصالح الادارية بانتظام و باطراد و بكفاية و رشادة ، و بصورة ملاءمة للظروف و المعطيات و المقتضيات الايديولوجية و السياسية و الاقتصادية " (2) .

لذلك ذهب البعض الى القول ، أن قواعد انهاء خدمة الموظفين تحقق توافقا بين الصالح العام و صالح الموظف ، فمن مقتضيات الصالح العام تمكين السلطة الادارية من استبعاد الموظفين العصاة أو غير الاكفاء أو الذين بلغوا سنا متقدما لا تمكنهم من تقديم عمل مرض ، و استبقاء الموظفين الاكفاء و النشطاء . كما يحق للموظف أن يطالب الادارة بأن لا تستبعده من الخدمة دون أن تقدم له بعض الضمانات الضرورية ضد التحكم و الاستبداد (3) .

فالفصل أو التسريح الاداري هنا يختلف عن الاجراء التأديبي المتمثل في استبعاد موظف من كوادر الادارة سواء قبل أن يكتسب حقه في المعاش أو بفقدانه هذا الحق ، و ذلك عن طريق العزل Des.titution Révocation الذي يحمل معنى و مدلول العقوبة التأديبية أو التسريحية ، كما سبق لنا شرحه و انما المقصود بالفصل هنا Licenciement

---

= العزل ... الخ راجع المادة 26 من القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية في الجزائر . وكذلك المادة 92 من القانون العام للعامل .

(1) د . عمار عوابدي : رسالته السابقة ، ص : 366 .

(2) د . عمار عوابدي : رسالته السابقة ، ص : 369 .

(3) د . وهيب عياد سلامة : المرجع السابق ، ص : 10 و 12 .

هو الفصل أو التسريح المجرد من البواعث التأديبية . كما أنه يختلف عن العزل عن الوظيفة الذي يقع بحكم من القضاء الجنائي كعقوبة تكميلية أو تبعية ، فهو في هذه الحالة لا يقع بعمل من الادارة ، وانما ينطق به القاضي الجنائي كعقاب للجاني ، و ينزل أثره حتما في المحيط الاداري بقوة هذه الولاية الجنائيـة و نتيجة لها (1) .

و قد حاول كثير من الفقهاء أن يضعوا تعريفا دقيقا للفصل بغير الطريـق الطريق التأديبي و هي تعريفات . كما صنفها الدكتور وهيب عياد سلامـة في رسالته حول هذا الموضوع ، تتراوح بين مدلولين: المدلول الاول : ضيـق لا يتسع أو يحيط بكل جوانب مفهوم الفصل الاداري بغير الطريق التأديـبي من ذلك ذهب الاستاذ Gèze في تعريفه للفصل بغير الطريق التأديـبي على أنه " القرار باستبعاد الموظف العام نهائيا من الخدمة على أثر الغـاء الوظيفة ". أما الاستاذ Rolland فقد عرفه بأنه (في حالات الغاء الوظيفة المسندة لموظف أو حالات الغاء العمل المتصل بهذه الوظيفة " . و يتضح لنـا مما سبق أنهما يقصران حالات الفصل بغير الطريق التأديبي على الغاء الوظيفة والا فهو في نظرهم يعتبر عزلا مع أنه كما قال الدكتور عياد سلامة لا يوجـد داعي للتفرقة بين صور التجريد من الوظيفة لاسباب غير تأديبية كالغاء الوظيفـة أو عدم اللياقة الصحية أو عدم الكفاية المهنية ، " مادامت جميع صور التجريـد من الوظيفة لاسباب غير تأديبية تشترك في خصيصة واحدة تتمثل في عدم امتداد الاجراءات التأديبية اليها بقوة القانون كقاعدة عامـة " (2) .

---

(1) د . مصطفى كمال وصفي ، أثر الحكم الجنائي في انهاء خدمة الموظـف العمومي ، مجلة العلوم الادارية المصرية أفريل 1965 ص: 135 و مابعدها . و تنقسم العقوبات باعتبار أصالتها أو تبعيتها الى عقوبة أصلية Peine principale وهي التي تترتب حتما في الحكم وتكفي بذاتها للعقـاب و لا يتصور حكم جنائي دون نص عليها ، وقد يأتي الحكم بها دون غيرهـا كالسجن و الحبس و الغرامة ، وعقوبة تبعية Peine accisoire وهي التي تترتب حتما في الحالات التي نص القانون عليها اثر الحكم باحدى العقوبات الاصلية ، ولو لم ينص القاضي عليها صراحة في حكم الادانة كالحرمان من الحقوق و المزايا . أما العقوبة التكميلية Peine complémentaire فهي تماثل العقوبة التبعية في كونها لا تقوم على استقلال بل تلحق علـى عقوبة أصلية أخرى ، ومع ذلك فانها تختلف عن التبعية في كونها لا تطبق الا حيث ينطق بها القاضي صراحة في حكمه المنطوي على العقوبة الاصليـة . و مثالها الحرمان من الوظيفة في الحالات المنصوص عليها في القانون. والعقوبات التكميلية بدورها نوعان : وجوبية يتعين على القاضي النص عليها في حكمـه و الا كان قابلا للطعن ، وجوازية يمكن للقاضي أن يحكم بها أو لا يحكم بهـا . و العزل من الوظيفة لا يكون في الاصل عقوبة أصلية عقوبة أصلية و انما يـرد اما عقوبة تبعية أو تكميليـة .

(2) د . وهيب عياد سلامـة : المرجع السابق ، ص: 62 .

أما المدلول الثاني للفصل بغير الطريق التأديبي : فهو مدلول موسع ومن أصحابه Delpyre , Duez اللذان ذهبا في تعريفهما له بأنه "الاجراء الذى يستبعد من كادرات الادارة بصفة نهائية موظفا لم يبلغ السن أو الاقدمية اللازمة للتمتع بحق في المعاش" . ويمتاز هذا التعريف عن التعاريف الضيقة في نظر البعض بأنه لم يقصر الفصل غير التأديبي عن حالة الغاء الوظيفة كما جاءت به التعاريف السابقة ، كما أنه أبرز الفارق الذى بين الاحالة التلقائية الى التقاعد قبل بلوغ السن التقاعد القانونية ، وهو الفارق الذى يتمثل في تمتع الموظف المحال الى التقاعد بهذه الكيفية بحق في معاش بسبب بلوغه سنا معينا أو بسبب أقدميته في الخدمة بينما لا يتمتع الموظف المفصول بهذا الحق ، وان كان هذا التعريف لا يقصر سبب الفصل بغير الطريق التأديبي على الغاء الوظيفة وتضمنه أهم حالات هذا الفصل . وهي الفصل بسبب رفض الوظيفة التي تسندها الادارة الى الموظف عقب عودته للخدمة على أثر انتهاء احالته التلقائية الى الاستيداع ، والفصل بسبب عدم الكفاية المهنية ، والفصل في حالة الغاء الوظيفة . فانه انتقد لاغفاله "حالة فصل الموظف بسبب عدم اللياقة الطبية واستحالة نهوضه بأعباء الوظيفة العامة نهائيا ، وحالة فصل الموظف لاعتبارات متصلة بالملاءمة السياسية حينما يكون شاغلا لاحدى وظائف الادارة العليا" (1) .

---

(1) تراجع بقية التعاريف عند الدكتور وهيب عياد سلامة ، المرجع السابق ص : 60 وما بعدها ومن بين هذه التعاريف الفقهية الفصل بغير الطريق التأديبي ، تعريف الاستاذ Plantey الذى عرفه على أنه "أسلوب غير عادل لفصل العلاقة التي تربط الجهة العامة بالمرفق دون أن يراعي في ذلك أى دواع تأديبية" ومن مميزات هذا التعريف أنه شمل سائر صور الفصل بغير الطريق التأديبي . 1- فصل شاغل للوظائف العليا ممن تتمتع الحكومة بسلطة تقديرية واسعة في انهاء خدمتهم ، وقد أطلق على هذا النوع من الفصل التقديرى Licenciement discretionnaire 2- فصل الموظفين الخاضعين لقانون التوظف بسبب عدم الكفاية المهنية وعدم اللياقة الطبية ، والغاء الوظيفة . 3- فصل الموظفين العموميين من غير الخاضعين لقانون التوظف كلما توافرت أسباب غير تأديبية) . وعلى الرغم من مدى سعة وشمول هذا التعريف الذى يغطي مفهوم الفصل بغير الطريق التأديبي في اطار فكرة الوظيفة العامة . غير أنه أنتقد أيضا بسبب تقسيمه طرق انهاء الخدمة الى عادية وغير عادية اذ لم يؤد الا الى اللبس والخلط . أنظر أيضا عنده تعريف الاستاذ De laubadère الذى عرفه بأنه "اجراء ادارى بالاستبعاد من الخدمة متخذ بمعرفة الادارة" وبذلك أبرز هذا "الفقيه بعض الخصائص اعتبرت مبهمة في تعريف الفصل بغير الطريق التأديبي ، ومنها أنه اجراء ادارى وبذلك يختلف عن الاجراء التأديبي . ويتخذ بمعرفة الادارة أى بناءا على مبادرتها وهنا استبعد من نطاق التعريف سائر صور انتهاء الخدمة التي تتم بناء على مبادرة من جانب الموظف ، غير أنه أغفل ابراز الفارق بين الاحالة التلقائية الى التقاعد والفصل غير التأديبي باعتبار كليهما اجراء ادارى وليس اجراء تأديبيا وبذلك جاوز هذا التعريف مدلول الفصل غير التأديبي . ثم أسقط حالة الفصل لعدم اللياقة الطبية .

وقد انتهى الدكتور وهيب عياد سلامة ، الى تعريف الفصل بغير الطريق التأديبي بأنه " اجراء ادارى صادر عن الادارة بمالها من سلطة التوجيه والاشراف على عمالها ، باستبعاد موظف لم يبلغ السن أو الاقدمية اللازمة للحصول على معاش استبعادا نهائيا من كوادرها " (1) ثم ذهب في شرحه لعناصر هذا التعريف فأعتبره اجراء اداريا ، تمييزا له عن الاجراء التأديبي الذى يستند أساسا الى أسباب وبواعث تأديبية . كما تجنب وصف الفصل غير التأديبي بأنه اجراء مجرد من البواعث التأديبية — كما ورد في بعض التعاريف — لما ينطوى عليه هذا الوصف في نظره من المصادرة عن المطلوب اذ يتعين بداءة تحديد ماهية البواعث التأديبية التي ينبغي تجرد الفصل الغير التأديبي منها توصلا الى تحديد ذاتية الفصل . ثم أبرز في هذا التعريف فكرة السلطة قائلا" دون أن نقنع باعتبار الفصل غير التأديبي ممارسة للاختصاص Compétance ذلك أن الاختصاص عبارة عن صلاحية ينوطها القانون بشخص معين أو بجهة معينة ، في حين أن السلطة تستمد وجودها . . . من ضرورة التنظيم داخل المشروع الادارى أو المنظمة العامة ومن ثم فانه من الضرورى التسليم بوجود سلطة لرئيس المشروع لاستبعاد من يقدر عدم صلاحيتهم للنهوض بأعباء وظائفهم بغير الطريق التأديبي تحقيقا لمصلحة المشروع وضمانا لاستمراره حتى ولو لم يسند اليه المشرع هذا الاختصاص نظرا لأن السلطة المذكورة ملازمة للتنظيم وحيوية لاستمراره" (2) .

ثانيا : أسباب الفصل بغير الطريق التأديبي

ذكرنا قبل حين أن من أهم الأسباب التي تستند عليها السلطة الادارية الرئاسية لفصل الموظفين والعمال العاملين من مناصب عملهم بغير الطريق

---

(1) الدكتور وهيب عياد سلامة : المرجع السابق ، ص: 77 .

(2) الدكتور وهيب عياد سلامة : المرجع السابق ، ص: 77 و 78 ، وقد أبرز الخصيصة المميزة للفصل غير الطريق التأديبي عن الاحالة التلقائية للتقاعد وهما وان كانا يصدق عليهما وصف التدبير الادارى فان الفارق بينهما يكمن في عدم حصول الموظف المفصول بغير الطريق التأديبي على معاش بسبب عدم بلوغه سنا معينا أو الاقدمية اللازمة للحصول على معاش . كما أوضح الفارق بين الفصل غير التأديبي وبعض الاوضاع التي يوجد فيها الموظف كالاحالة الى الاستيداع أو الايقاف عن العمل والتي لها طابع الاستبعاد المؤقت ، وهكذا شمل كافة حالات الفصل التي تقوم على أسباب غير تأديبية . أنظر بهذا الصدد من بين التعاريف الموسعة تعريف الدكتور عمار عوابدى ، رسالته السابقة ص: 368 حيث قام بتعريف سلطة الفصل الادارى بغير الطريق التأديبي بأنها " سلطة قطع علاقة العامل العام بالوظيفة العامة وذلك بسبب عدم الصلاحية اللازمة لضمان دوام حسن سيرورة الوظيفة العامة الادارية بانتظام واطراد وبكفاية ورشادة ، وذلك دون أن يكون العامل قد ارتكب خطأ تأديبيا أو جريمة تأديبية تستوجب توقيع العقوبة التأديبية عليه " من ذلك أيضا د . طعيمة الجرف القانون الادارى ، المرجع السابق ، ص: 343 وما بعدها . والدكتور محمد فؤاد مهنا سياسة الاصلاح الادارى ... (421 ...

التأديبي هي عادة : عدم الكفاية المهنية ، عدم اللياقة البدنية ، الغاء الوظيفة ثم عدم الصلاحية المذهبية و السياسية و نقوم هنا بايجاز الحديث عن كل سبب من هذه الاسباب (1) .

أ — عدم الكفاية المهنية : ان الكفاءة المهنية هي شرط من أهم شروط التوظيف في الادارة الجزائرية و خاصة بالنسبة لمن يتقلدون الوظائف العليا في الحزب و الدولة (2) في ظل الاحكام السابقة عن صدور دستور 1989 .

من ذلك كانت أحكام الامر المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية سنة 1966 تنص على " أن الموظف الذى تثبت عدم كفاءته المهنية ، دون أن يرتكب خطأ مهنيا يستوجب عقوبة تأديبية ، يمكن له أما أن ينصب في وظيفة أقل درجة و اما أن يقبل للمطالبة في حقوقه في التقاعد أو يسرح و يتخذ القرار بشأن ذلك بعد استشارة اللجنة المتساوية الاعضاء و مراعاة الشكليات المنصوص عليها في الاجراءات المتعلقة بالتأديب ... " (3) .

---

(1) يلاحظ أن أسباب الفصل بغير الطريق التأديبي تدرج في معظم التشريعات ضمن الاحكام المتضمنة انهاء المهام أو انتهاء علاقة العمل . فهي مثلا في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية م 62 : الاستقالة ، التسريح العزل ، قبول الاحالة على التقاعد ، و يترتب عن فقدان الجنسية الجزائرية أو الحقوق الوطنية نفس الاثار . أما المادة 132 من المرسوم المتضمن القانون الاساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الادارات العمومية لسنة 1985 ، فقد أحالت في هذا الشأن الى تطبيق أحكام القانون رقم 82 ـ 06 المؤرخ في 27 فبراير سنة 1982 ، و المتعلق بعلاقات العمل الفردية و طبقا للمادة 68 منه فان حالات انتهاء علاقة العمل هي : الفسخ القانوني لعقد العمل انتهاء علاقة العمل عند انقضاء عقد العمل ذو المدة المحددة ، الاستقالة الفصل ذو الطابع التأديبي ، العجز الكامل عن العمل كما ورد تحديده ، في التنظيم ، الفصل للتقليل من عدد المستخدمين ، التقاعد ، الوفاة ، أنظر أيضا هذه الحالات في م 92 من القانون الاساسي العام للعامل .

(2) لقد كنا أشرنا الى أن اشتراط الكفاءة و النزاهة و الالتزام في من يتقلد الوظائف العامة و لاسيما الهامة منها أصبح مبدأ عقائديا ، و دستوريا و قانونيا في النظام السياسي و الادارى في الجزائر على الاقل قبل صدور دستور 1989 أنظر مثلا م 5 من المرسوم الذى يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الحزب و الدولة المشار اليه سابقا . وقد انتقد جانب من الفقه العبارات المستعملة من قبل الفقه و القضاء و التشريع عند تحديد الاسباب التي تستدعي فصل العاملين بالطريق غير التأديبي لاتصافها بالعمومية و المطاطية و عدم الدقة و الوضوح أنظر د . عمار عوابدى ، ص : 376 .

(3) المادة 68 من الامر المذكور حيث أجازت هذه المادة للموظف المسرح لعدم كفائته المهنية قبض تعويض ضمن شروط تتحدد بمرسوم . أنظر أيضا المادة 52 من الامر رقم 244 لسنة 1959 نشأت النظام العام للموظفين بفرنسا . هذا بشأن فصل أصحاب الدرجات ، راجع التفاصيل بخصوص الموظفين العموميين من غير أصحاب الدرجات عند د . وهيب عياد سلامة المرجع السابق ، ص : 414 .

و هي ذات الاحكام التي تضمنها الامر المتضمن النظام العام للموظفين في فرنسا ، و ان فصل أو تسريح الموظفين العامين هنا لا يقتصر على المرسمين منهم Titulaires بل أجاز المشرع تسريح الموظفين المتمرنين Stagieres كعدم كفاءتهم المهنية ، سواء في الاشهر الستة الاولى التي تلي تعيينهم أو خلال دراستهم أو في نهايتها اذا كانت نتائج نقطهم الدراسية أو امتحاناتهم غير كافية (1) . و تساءل البعض على المقصود بعدم الصلاحية و الكفاية المهنية . هل تعني عدم الكفاية و الصلاحية العامية و الفنية ؟ أو عدم الكفاية و الصلاحية الصحية ؟ أو عدم الصلاحية من حيث الملاءمة و الالتزام الايديولوجي و الاجتماعي و السياسي ؟ (2) .

في الحقيقة أن أحكام المرسوم المتعلق بتسريح الموظفين لعدم الكفاءة المهنية لسنة 1966 اكتفى بالنص في مادته الاولى على أنه " تتقرر عدم الكفاية المهنية للموظف بموجب مقرر تتخذه السلطة التي لها حق التعيين بعد استشارة اللجنة المتساوية الاعضاء و بعد مراعاة الكيفيات المقررة بموجب الاجراءات التأديبية " (3) ثم شرحت بقية المواد الاخرى الضمانات التي يكفلها القانون للمسرح كحقه في التقاعد و التعويضات و ذلك دون تفصيلات أخرى على غرار بعض التشريعات التي تشترط مثلا كسبب لانهاء خدمة العامل تقديم ثلاثة تقارير سنوية متتالية بدرجة ضعيف (4)

و لم تضف أحكام القانون المتضمن القانون الاساسي العام للعامل والقوانين واللوائح المكملة له أي جديد في هذا الشأن ، و اكتفت بعرض حالات انتهاء علاقة العمل الاخرى دون الاشارة صراحة الى عدم الكفاءة المهنية كسبب من أسباب الفصل غير التأديبي من الوظيفة .

الا أن المادة 31 من المرسوم الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الحزب و الدولة نصت على أنه تنتهي مهام أي عامل يمارس وظيفة عليا بمبادرة من السلطة المخولة صلاحية التعيين .

---

(1) المرسوم رقم 66 ـ 151 المؤرخ في 2 جوان 66 الذي تحدد بموجبه الاحكام المطابقة على الموظفين المتمرنين ، م 6 .

(2) د . عمار عوابدي : رسالته السابقة ، ص : 372 .

(3) المرسوم رقم 66 . 148 المؤرخ في 2 جوان 1966 ، المتعلق بتسريح الموظفين لعدم الكفاءة المهنية في الجزائر .

(4) أنظر على سبيل المثال الفقرة 8 من المادة 6 المتعلقة بانتهاء خدمة العامل في مصر من القانون رقم 67/ 1964 ، معدلة بالقانون رقم 4 لسنة 1969 أنظر علي شتا : المرجع السابق ، ص : 358 .

ب ــ عدم اللياقة البدنية : تشترط معظم التشريعات التحقق من المقدرة الجسمانية لكل مترشح لتقلد وظيفة عامة . كما أن بقاء الموظف أو العامل العام في وظيفته يرتهن أيضا باستمرار تمتعه بهذه المقدرة وخلوه من الاصابة خاصة بالدرن أو السرطان أو الامراض العصبية ، فاذا افتقد الموظف قدرته الصحية أو أصيب بمرض يعوق استمراره في أداء عمله يهيء للجهة الادارية سببا مشروعا لاستبعاده من الخدمة (1) .

وفقا للتشريع الجزائري فان انتهاء علاقة العمل تتم بسبب العجز الكامل عن العمل كما ورد تحديده في التنظيم " (2) . ومسألة العجز الجسماني تختلف حالاته باختلاف الهيئات والوظائف (3) . وفي الاصل فان عدم جواز فصل العامل لعدم اللياقة الصحية قبل نفاذ اجازته المرضية والاعتيادية ما لم يطلب هو نفسه انهاء خدمة دون انتظار انتهاء اجازته (4) .

جـ ــ الغاء الوظيفة : لقد أجاز المشرع المسلطات الادارية الرئاسية فصل الموظف بسبب الغاء الوظيفة من ذلك نصت المادة 69 من الامر المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية في الجزائر على أنه " لا يمكن أن يجرى تسريح الموظفين خارج الحالات المنصوص عليها في هذا القانون الاساسي الا بمقتضى قوانين تنص على الغاء اطارات . . . بعد مراعاة شروط الاعلام المسبق وتقديم التعويضات للمعنيين ، وعند الاقتضاء كيفيات اعادة توظيفهم " كما أجازت أحكام القانون الاساسي العام للعامل التسريح لتخفيض عدد المستخدمين ، اذ " يمكن للمؤسسة المستخدمة أن تخفض عدد المستخدمين اذا بررت ذلك دوافع اقتصادية صحيحة " (5) .

---

(1) د . وهيب عياد سلامة ، المرجع السابق ، ص : 442 ، وكذلك أحكام المرسوم رقم 66 ــ 144 المؤرخ في 2 جوان 1966 ، والمتعلق بشروط اللياقة البدنية للقبول في الوظائف العمومية وتنظيم اللجان الطبية في الجزائر . ثم المادة 16 من الامر الصادر في 4 فيفري 1959 بخصوص التحقق من المقدرة الجسمانية للمترشحين للوظائف العامة بفرنسا .

(2) أنظر الفقرة 5 من م 92 من القانون الاساسي العام للعامل ، ونفس الفقرة من م 68 من القانون المتعلق بعلاقات العمل الفردية .

(3) مثال ذلك لا يجوز أن تكون سيدة عاملة على تحويلة الهاتف مصابة بالصم بينما لا تحول هذه الحالة دون ممارسة أعمال أخرى . كما تبرر الاصابة بالصمم رفض السماح بدخول مسابقة بالتعليم الفني وان كانت لا تبرر الاستبعاد من التعليم العالي أنظر في ذلك د . وهيب عياد سلامة المرجع السابق ص : 442 .

(4) أنظر الفقرة 2 من المادة 6 من القانون رقم 63 ــ 64 19 المعدل بالقانون رقم 4 ، ... لسنة 1969 بمصر ، والمتعلقة بانهاء الخدمة . محمد علي شتا ، المرجع السابق ، ص : 357 .

(5) أنظر الفقرة 6 من المادة 92 وكذا م 94 من القانون الاساسي العام للعامل حيث نصت الفقرة الاخيرة فيها على " أن تخفيض عدد المستخدمين الذين يتمثل في اجراء يتضمن تسريحا جماعيا يشمل على عمليات تسريح فردية متزامنة ، يقرر ضمن سياق يحدد بموجب مرسوم " .

وعلى الرغم من القيود التي وضعها المشرع على ممارسة سلطة فصل أو تسريح الموظفين والعمال العامين من وظائفهم بطريق غير تأديبي فان البعض انتقد مسلك المشرع الجزائري واعتبره متناقضا في روحه وأسسه مع روح وأسس ومبادئ النظام الجزائري الاجتماعي والاقتصادي والسياسي في ميدان سياسة العمل والتوظيف (1) . بينما يذهب البعض الاخر الى القول بوجوب " تطور نظام المرافق العامة تبعا لمتطلبات الصالح العام ، ولهذا لايجوز للموظفين أن يتمسكوا بوجود حق مكتسب في بقاء النظام المطبق وقت التحاقهم بالوظيفة . كما يخضعون فورا لكل التعديلات التي تلحق بنظامهم هذه التعديلات التي قد تصل الى حد فصلهم على اثر الغاء أو اعادة تنظيم المرفق التابعين لـه " (2) .

د — عدم الصلاحية المذهبية والسياسية : يمكن أن يكون عدم الالتزام المذهبي أو الولاء السياسي سببا من الاسباب التي تؤدى الى الفصل أو التسريح بغير الطريق التأديبي خاصة بالنسبة لمن يتولون وظائف السلطة أو التوجيه Fonctions d'autorité ou direction التي تختلف عن وظائف الادارة أو التنفيذ Fonctions de gestion ou direction وهي نفس العبارات التي تراعي عادة في اختيارهم وتعيينهم .

وقد أثار التساؤل هناك في فرنسا حول المعايير التي يمكن اعتمادها للفصل بين الموظفين الذين يمارسون وظائف السلطة أو التوجيه وغيرهم من الموظفين الذين يمارسون وظائف الادارة خاصة في فرنسا التي يضع المشرع فيها تنظيما قانونيا محددا ومفصلا لكبار الموظفين ، وانما اكتفى بتحداد الوظائف العليا التي يلتحقون بها . ولهذا السبب يجب الرجوع الى رأى الفقه وأحكام القضاء وماهو متبع في الميدان التطبيقي حتى يتسنى بالتالي معرفة مركزهم القانوني وتأثير ذلك على فصلهم بغير الطريق التأديبي والاثار المترتبة عن هذا الفصل (3) .

---

(1) د . عمار عوابدى : رسالته السابقة ، ص : 376 وقد لاحظ " أن القانون الاساسي العام للعامل أغفل الاسباب الجدية الدافعة الى تحريك أعمال سلطة الفصل الادارى بغير الطريق التأديبي مثل عدم اللياقة والصلاحية الفنية والمهنية والصحية وعدم الصلاحية الاخلاقية والاجتماعية والسياسية بالنسبة لطائفة القادة والرؤساء الاداريين من العاملين العامين في النظام الادارى الدولة " .

(2) د . وهيب عياد سلامة ، المرجع السابق ، ص : 452 .

(3) د . وهيب عياد سلامة ، المرجع السابق ، ص : 350 وما بعدها . وماذكره حول فصل كبار الموظفين في النظام الفرنسي " أن المعيار المعول=

و قد سبقت الاشارة الى كيف استبدلت حكومة الاشتراكية في فرنسا مجموعة من الرؤساء و المدراء الحاملين على رأس المشروعات الاقتصادية و المالية التي قاموا بتأميمها على أثر توليهم الحكم سنة 1982 .

ثانيا : فصل أعضاء ادارة المؤسسة بغير الطريق التأديبي في النظام الجزائري

يعد الفصل بغير الطريق التأديبي أو التسريح كما يطلق عليه المشرع الجزائري سبب من أسباب انتهاء علاقة الموظف بالوظيفة العامة (1) . وكنا قد أشرنا خلال العرض السابق الى حالة انهاء علاقة الموظف أو العامل بوظيفته أو منصب عمله بالفصل غير التأديبي و موقف المشرع الجزائري منها في القانون الاساسي للوظيفة العمومية و القانون الاساسي العام للعامل و غموض التعابير و المصطلحات التي استخدمها للدلالة على الاسباب المؤدية للفصل بغير الطريق التأديبي مما أدى الى اطلاق يد السلطة الرئاسية التقديرية في هذا الشأن .

= عليه نظريا هو المعيار السياسي . فقد أجيز دائما للسلطات الحكومية بقصد اعطائها و سائل كافية للتصرف ، أن تحيط نفسها بمعاونين يقررون وجهة نظرها السياسية . ولهذا فان تغيير الحكومة ظهور اتجاه جديد في السياسة العامة للسلطات الحاكمة تعقبه عادة تنقلات بين كبار الموظفين كما تقوم الحكومة من ناحية أخرى باختيار المرشحين الجدد للوظائف العليا من بين أعضاء الهيئات الكبرى أو المديرين المدنيين . وعلى هذا تعد الوظائف التي ترك التعيين فيها لتقدير الحكومة وظائف سياسية" ص : 355 .

أنظر دعوة بعض الفقهاء الى حتمية التفرقة و التمييز بين درجات ومستويات العاملين في تطبيق سلطة الفصل الاداري بغير الطريق التأديبي و يطالب هؤلاء " بقصر تطبيق سلطة الفصل الاداري بغير الطريق التأديبي على فئات و طبقة القادة و الرؤساء الاداريين فقط ، وعدم اعمال و تطبيق سلطة الفصل الاداري بغير الطريق التأديبي على فئات و طبقات العاملين الحاميين المرؤوسين التنفيذيين " أنظر في ذلك د . عمار عوابدي ، رسالته السابقة ، ص : 377 ومابعدها حول أساس و منطق هذه النظرية .

(1) طبقا للمادة 62 من القانون الاساسي العام للوظيفة العامة في الجزائر سالف الذكر ، فان أسباب انتهاء علاقة الموظف بالوظيفة العامة هي : الاستقالة ، التسريح (الفصل) ، العزل قبول الاحالة الى التقاعد ، فقدان الجنسية الجزائرية يرتب نفس الاثار . أنظر في ذلك أيضا المادة 92 من القانون الاساسي و العام للعامل سالف الذكر .

و نحاول فيما يلي استعراض الموضوع بشيء من التفصيل ، فنقول كان القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية ينص على " أن الموظف الذى يثبت عدم كفاءته المهنية ، دون أن يرتكب خطأ مهنيا يستوجب عقوبة تأديبية يمكن له أن ينصب في وظيفة أقل درجة و أما أن يقبل للمطالبة بحقوقه في التقاعد أو يسرح ..." (1) .

و حول نفس السبب المتعلق بعدم الكفاءة المهنية أوضح المرسوم المتضمن فصل الموظفين لعدم الكفاءة المهنية بأنها تتقرر للموظف بموجب قرار تتخذه السلطة التي لها حق التعيين بعد استشارة اللجنة المتساوية الاعضاء و بعد مراعاة الكيفيات المقررة بموجب الاجراءات التأديبية" (2) . و لم يشر القانون الاساسي العام للوظيفة العامة الى أسباب الفصل بغير الطريق التأديبي لطائفة الموظفين الساميين الشاغلين للوظائف العليا في النظام الادارى الجزائرى ، مع أنه أقر مبدأ فصل المنتمين الى هاته الفئة بواسطة قرار من السلطة السياسية في الدولة حيث نص " تحدد بمرسوم الوظائف العليا التي يترك التعيين فيها لقرار السلطة السياسية ، و التعيين في هذه الوظائف قابل للعزل ..." (3) .

أما القانون الاساسي العام للعامل الصادر سنة 1978 ، أجاز للسلطة الادارية فصل العاملين العامين بهدف تخفيض عددهم اذا وجدت أسباب اقتصادية جدية ، و من ثم يمكن للمؤسسة المستخدمة أن تخفض عدد المستخدمين اذا بررت ذلك دوافع اقتصادية صحيحة ..." (4) .

و باستثناء ما ذكرته الفقرة الثانية من المادة 92 من القانون المذكور و المتعلقة بانتهاء علاقة العمل بسبب العجز الكامل عن العمل كما ورد تحديده في التنظيم ، فانه لم يضف أسبابا أخرى للفصل بغير الطريق التأديبي .

و قد تساءل البعض عن المعنى المقصود باصطلاح عدم الصلاحية أو عدم الكفاية المهنية Insuffisance professionnelle التي تستخدم في الغالب من طرف فقهاء القانون الادارى و علماء الادارة و القضاء الادارى . و هم يرون هذا التعبير غير واضح و غير محدد حصريا للاسباب التي يجوز

---

(1) المادة 68 من القانون الاساسي العام للوظيفة العامة في الجزائر السالف الذكر .

(2) المادة الاولى من المرسوم المذكور رقم 66 ـ 148 المؤرخ في 2 جوان 1966 .

(3) أنظر المادة 9 من القانون الاساسي العام للوظيفة العامة سالف الذكر .

(4) المادة 92 و 94 من القانون الاساسي العام للعامل السابق الذكره .

بمقتضاها ممارسة سلطة الفصل الاداري غير التأديبي . فهل تعين عدم الكفاية والصلاحية الصحية ؟ أو عدم الصلاحية من حيث ملاءمة والالتزام الايديولوجي والاجتماعي والسياسي ؟ ان عدم التحديد هذا لاشك للسلطات الادارية المختصة بالفصل الاداري غير التأديبي ، سلطة تقديرية واسعة في تحديد وتقدير الاسباب المؤدية للفصل بغير الطريق التأديبي (1) .

أما بخصوص السبب المتعلق بعدم الصلاحية المذهبية والسياسية فان الامر قد يختلف في ظل دستور سنة 1976 ، عنه في الدستور الجديد الصادر سنة 1989 ، وذلك على النحو التالي :

أ - في ظل دستور 1976 : كان حزب جبهة التحرير الوطني هو الحزب الواحد في البلاد الذي يضطلع بالوظيفة السياسية وقيادته هي التي توجه السياسة العامة لها ، والوظائف في الدولة تسند الى أعضاء من قيادة هذا الحزب(2) . وطبيعي أن تعكس النصوص القانونية الصادرة خلال هذه الفترة هذه المبادئ والافكار ، فتشترط الالتزام بسياسة الحزب وعقدته في كل من يتولى وظائف المسؤولية في الدولة .

لذلك نصت المادة 33 من القانون الاساسي العام للعامل على أنه لايتعين على العامل ، لا سيما عندما يتولى منصب تأطير أو مسؤولية ، أن يستلهم باستمرار ، أثناء ممارسة مهامه مبادئ العمل الواردة في الميثاق الوطني وهو المصدر الاساسي والمرجع الايديولوجي والسياسي لهيئات الحزب والدولة ، وفي التوجيهات والارشادات الصادرة من القيادة السياسية للبلاد " . ومن ثم أن التزام الموظفين والعاملين العامين خاصة الاطارات العليا منهم هو شرط أساسي لتولي الوظائف في الادارة الجزائرية منصوص عليه في الوثائق العقائدية والدستورية والقانونية للدولة . فهم مطالبون " أن يستلهموا في أعمالهم باستمرار النصوص الاساسية التي تستمدها الامة والتوجيهات والتعليمات التي تصدرها القيادة السياسية " (3) .

---

(1) د . عمار عوابدي ، رسالته السابقة ، ص : 372 . وقد انتقد مسلك المشرع الجزائري في أحكام القانون الاساسي العام للعامل لتناقضه في روحه وأسسه مع روح و مبادئ النظام الجزائري الاجتماعي والاقتصادي والسياسي في مجال سياسة العمل والتوظيف ، أنظر ص : 376 .

(2) أنظر المواد 94 و 98 و 102 ، من دستور 1976 .

(3) المادة 2 ف 5 من المرسوم الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الحزب والدولة وواجباتهم .

ب — في ظل دستور 1989 : من حيث المبدأ تنص أحكام دستور 1989 أن كل المواطنين سواسية ولا تمييز بسبب الرأي ، وحريات التعبير وانشاء الجمعيات السياسية والاجتماع مضمونة . فله حق انشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي شريطة ألا يتذرع بهذا الحق لضرب الحريات الاساسية والوحدة الوطنية ، وسلامة التراب الوطني واستقلال البلاد ، وسيادة الشعب . ولكل مواطن الحق في أن ينتخب وينتخب وتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون (1) .

واذا كان الامر بالنسبة للمرحلة السابقة عن الدستور الجديد واضحة حيث كان يشترط صراحة ولاء الاطار ولاسيما العليا منهم والتزامهم بمبادئ جبهة التحرير الوطني وتوجيهاته ، فانه من السابق لاوانه الحكم عما سيكون عليه الوضع في ظل أحكام الدستور الجديد الذى حاول فصل الادارة عن السياسة ومدى سيكون انعكاس ومؤثرات التعددية الحزبية على الجهاز الادارى في الدولة ، وبالتالي على أعضاء مديرى المؤسسات العامة الاقتصادية من حيث تعيينهم وترقيتهم وتأديبهم وفصلهم بغير الطريق التأديبي ، بعد أن أصبح الجميع يدرك صعوبة فصل الوظيفة السياسية عن الوظيفة الادارية والاقتصادية ، وتحديد متى تنتهي أحدهما لتبدأ الاخرى . بقي لنا أن نشير في هذا الشأن الى أحكام المادة 31 من المرسوم الذى يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الحزب والدولة ، وواجباتهم التي تنص على انهاء مهام العامل الذى يمارس وظيفة عليا بمبادرة من السلطة المخولة صلاحية التعيين (2) .

ودون التساؤل فيما اذا كان هذا الحكم يعني أعضاء ادارة المؤسسة العامة الاقتصادية عندنا أم لا ، نبادر الى القول بأن أحكام القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية الجديد ، وكذا القانون المتعلق بصناديق المساهمة ، تنص على تولي الحكومة تعيين أعضاء مجالس ادارة صناديق المساهمة

---

(1) راجع بصورة خاصة المواد 26 و 39 و 40 و 47 و 48 من دستور 1989 .

(2) أنظر نص المادة كاملا بالمرسوم المذكور وقد سبقت الاشارة اليه . ثم قررت المادة 32 منه بأنه " اذا قررت السلطة التي يمارس لديها الاطار الدائم وظيفة عليا اقتران انهاء مهامه وجب عليها أن تعلمه بذلك . ولا يجوز لاحد أن يترك وظيفته او أن يتخلى عنها قبل تبليغه القرار أو المرسوم الذى ينهي مهامه " .

وهم بدورهم ينتخبون رؤسائهم الذين يكلفون بمهامهم بموجب مرسوم ، كما يعينون مدراءهم العامين وكذلك الاشخاص الذين يختارون لتمثيلهم في الجمعيات العامة والاستثنائية المؤسسات وأجهزتها الادارية التي يحوزون فيها أسهما أو حصصا في رأسمالها ، الى جانب الاعضاء الذين تعينهم الدولة بمثلي العمال (1) .

ونستنتج من كل ما تقدم :

1 ـ أن فصل أعضاء ادارة المؤسسة بغير الطريق التأديبي في النظام الاداري الجزائري يتم كقاعدة عامة بناء على مطلق سلطة تقدير الجهات التي تملك حق تعيين هؤلاء الاعضاء ، سواء مباشرة مثل ما هو الشأن بالنسبة للاعضاء القائمين بالادارة التي تعينهم الدولة ـ على حد تعبير النص ـ أو غير مباشرة مثل ما هو الشأن بالنسبة للاعضاء المختارين من طرف صناديق المساهمة لتمثيلهم في الجمعيات العامة وأجهزة ادارة المؤسسات وهذا بصريح النص وأعمالا لقاعدة من يملك حق التعيين يملك سلطة الترقية والتأديب والفصل بغير الطريق التأديبي .

2 ـ أن خضوع أعضاء ادارة المؤسسة الى مزيج من الاحكام والقواعد القانونية ووضعهم القانوني المتأرجح بين أحكام القانون العام وقواعد القانون الخاص أدى الى عدم وضوح ووحدة ودقة الضوابط الكفيلة بتوفير لهم الضمانات والامتيازات التي منحت لغيرهم من الموظفين العامين في الدولة (2) .

3 ـ في الوقت الذي بدأت فيه سلطتهم الرئاسية داخل المؤسسات التي يديرونها تضعف وتتراجع نتيجة انتشار الديمقراطية والاخذ بمبدأ المشاركة العمالية في التسيير ، نجد هؤلاء الاعضاء مازالوا يخضعون في معظم التطبيقات الى كثير من مظاهر سلطات اشراف رئاسية شديدة الشيء الذي جعلهم عرضة باستمرار للمساءلة التأديبية والجنائية والمدنية وحتى المالية (3) .

---

(1) أنظر المادة 13 وما بعدها من القانون المتعلق بصناديق المساهمة سالف الذكر وكذلك المادة 26 وما بعدها من القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية ـ سالف الذكر .

(2) ولقد أعلن السيد وزير العمل والتكوين المهني في الجزائر مساء يوم 7 . 1 . 1986 ، بمائدة مستديرة على شاشة التلفزة الوطنية حول المشاكل التي يثيرها تنفيذ النصوص التطبيقية لقانون العام للعامل ، بأن مشاكل تصنيف الاطارات المسيرة المؤسسات سوف تحل ... في القريب العاجل . أنظر حول هذا الموضوع محمد ... الموجز السابق ص : 630 . وكذلك مصطفى الحموجي ، المرجع السابق ص : 355 .

(3) أنظر المناقشة التي أثارتها جريدة الاحداث الجزائرية حول الاطارات المسيرة والمادة 421 من قانون العقوبات الجزائري العدد 1044 بتاريخ 17 . 10 . 1985 ، ثم مقال الاستاذ بوزيدة حول الموضوع عدد 1046 =

المبحث الثاني : مظاهر السلطة الرئاسية على نشاط المؤسسة العامة الاقتصادية

ان النشاط الاقتصادى لمؤسسات القطاع العام لم يكن منعزلا أو منحسزلا عن مظاهر و ظائف الدولة الحديثة ، بل صار من صميم وظائفها الاساسية تجاه المجتمع ، و هذا وفقا لما تفرضه عليها اختياراتها الايديولوجية و السياسية .

فالدولة تملك جميع رأسمال هذه المؤسسات ، الامر الذى يجعلها تحتفظ للهيئات القيادية التنفيذية العليا فيها بأهم السلطات و القرارات المصيرية التي تتوقف عليها حياة المؤسسة و تترك بعضها الى الهيئات الادارية المركزية الادنى ، لتمارس عليها نوع من الاشراف المحدود . لذلك فان الدولة تملك عن طريق هيئاتها القيادية التنفيذية العليا المختصة ، أو ذات الاختصاص العام و الشامل ، زيادة على تعيين أعضاء ادارة المؤسسة (كليا أو جزئيا) و ترقيتهم و تأديبهم و فصلهم بغير الطريق التأديبي على النحو الذى درسنا ه سابقا ، فانها تملك أيضا انشاء المؤسسة أو الغائها أو اعادة هيكلتها وتنظيمها و تغيير وظيفتها و طبيعة نشاطها أو دمجها مع مؤسسة أخرى .

و قد كان من نتائج هيمنة السلطة الرئاسية العليا على الجانب العضوى للمؤسسة بالصورة التي تم شرحها من قبل أن أصبحت هذه الاخيرة هيئة مرؤوسة تابعة في ممارسة نشاطها للهيئات العليا التي لها حق توجيه و مراقبة نشاطها و لايملك أعضاء ادارة المؤسسة الا الامتثال و الخضوع في اتخاذ القرارات ، الى الاوامر و التعليمات و التوجيهات الصادرة اليهم من هذه الهيئات ، والاتعرضوا الى المساءلة التأديبية ، دون أن يكون لهم حق الاعتراض عليها .

لذلك و من حيث الواقع لايمكننا تصور فكرة استقلال المؤسسات العامة في مجال النشاط الاقتصادى و الادارى الا بالقدر الذى يقتضيه و يستلزمه تنظيم النشاط الاقتصادى بصورة عامة و القطاع العام منه على وجه الخصوص . و من ثم فان مؤسسات القطاع العام الاقتصادى لاسيما في الانظمة الاشتراكية ، مهما كانت درجة استقلالها تبقى جزءا من الكل هو الاقتصاد الوطني في مجموعة .

= بتاريخ 31/ 10/ 1985 بنفس الجريدة (باللغة الفرنسية) ، حيث نعتت المادة المذكورة بداء " السيد الاقتصادى"

Le SIDA Economique

و مما قاله حول تنفيذ هذه المادة

pourtant ce qui merend a mettre des dézaines des mes clients ont été incarcérés 3 ou 4 ans... avant d'être a quittés, pourquoi? pour avoir transgréssé le principeci-dessus .

أنظر A.G DELION حول مسؤولية و مراقبة مسيرى هذه المؤسسات . المرجع السابق ، ص 145 .

فهي في نظر البعض" ترتبط بمبدأ الاقتصاد ليس فقط من خلال عملية التبادل الاقتصادى بل أيضا من خلال التخطيط العام الذى يشمل قدرا معينا من استخدام سلطة الدولة و من استخدام القوانين الاقتصادية كذلك بهدف التنسيق بين نشاط الوحدات الانتاجية و الاقتصادية المختلفة لبلوغ أهداف النشاط الاقتصادى التي تحددها الخطة القومية الشاملة ، و من ثم فان الاستقلال الادارى المالي للوحدات الانتاجية لا ينفي وجود قدر معين من التدخل بواسطة أجهزة مركزية لها بالنسبة للوحدات الاقتصادية في عديد من الامور حق الامر و التوجيه . كما لا ينفي ذلك الاستقلال أن عددا من القرارات الاقتصادية التي تؤثر على النشاط الانتاجي للوحدة يتم اتخاذها بواسطة مستوى مركزى أعلى حيث يكون ذلك المستوى الاعلى أكثر فاعلية و قدرة على اتخاذ القرارات الصحية في الوقت المناسب" (1) .

و المسلم به حتى الان أن درجة الاشراف و الرقابة التي تمارسها الهيئات المركزية العليا على نشاط المؤسسات العامة الاقتصادية ، تتوقف على عدة اعتبارات ، من أهمها ، أهمية المؤسسة بالنسبة للاقتصاد ككل ، و مدى و فرة الموارد الانتاجية من بشرية و غيرها . . . (2) لكن المؤكد أيضا أنه كلما زاد تدخل الدولة و اتسع نشاطها الاقتصادى ، كلما زاد تمسكها بزمام الامور و أحكمت اشرافها و رقابتها خاصة على هذا النوع من النشاط ، بغرض تحقيق الاغراض الملقاة على عاتقها و الوفاء بالتزاماتها تجاه المجتمع .

و بناء عليه فان تناولنا دراسة مظاهر السلطة الرئاسية على نشاط المؤسسة في واقع غالبا ما اندمجت و تداخلت فيه عضويا و وظيفيا أجهزة سياسية و حزبية و ادارية على جميع المستويات ، توجه و تراقب مظاهر النشاط العام و في مقدمته نشاط المؤسسات العامة الاقتصادية ، سوف تعترضه دون شك صعوبة تحديد و فصل صلاحيات الهيئات القيادية العليا عن القدر المتروك للهيئات الادارية الوصية في هذا الشأن .

---

(1) د. ابراهيم سعد الدين ، السياسات الادارية للمشروعات في ضوء التطور الاقتصادي و الاجتماعي . دار الجامعات المصرية (بدون تاريخ) ص: 203 . و قد ذكر" أن الدراسات و القرارات التي تتعلق بتطوير فروع النشاط الاقتصادى و بالتخطيط الطويل الاجل للتغييرات التكنولوجية الرئيسية على ضوء التطورات المحتملة في العلوم و التكنولوجيا قد تتم بدرجة أعلى من الفاعلية التي تمت الدراسة و القرار بواسطة الاجهزة المشرفة على فرع النشاط في مجموعة كما لو قامت بها الوحدات الانتاجية ذاتها . كذلك فان تخصص الوحدات الانتاجية داخل فرع نشاط معين قد تتطلب اتخاذ قرارات على مستوى فرع النشاط ذاته . كما أن اتخاذ قرارات بشأن الاستثمارات الرئيسية الجديدة ، و تكوين وحدات انتاجية أخرى أو البدء في نشاط جديد قد يتطلب أن يتخذ القرار بواسطة سلطة تعلو حتى عن تلك التي تشرف على فرع من فروع النشاط الاقتصادى" .

(2) د. محمد دويدار: اقتصاديات التخطيط الاشتراكي . المرجع السابق ص 159 .

لذلك فاننا لا نرى ضرورة التطرق الى مظاهر السلطة الرئاسية على نشاط المؤسسة من الزاوية التي تعالج بها عادة في دراسات القانون الاداري كحق اجازة أو تعديل أو الغاء القرارات الصادرة عن المؤسسة أو الحلول محلها في اجراء التصرف، وانما سنتتبع هنا أهم اختصاصات وصلاحيات وسلطات الهيئات القيادية الرئاسية العليا في الدولة في مجال تنظيم وتوجيه وتنسيق نشاط المؤسسة ومظاهر النشاط العام الاقتصادية بصورة شاملة، هذا الى جانب وظيفتها التخطيطية والرقابية باعتبارها من أهم وظائف الرؤساء الاداريين في الانظمة الحديثة.

وعليه فاننا سوف نقوم بتقسيم موضوع هذا المبحث الى ثلاثة مطالب:
المطلب الاول: نحاول فيه تحديد مفهوم الاشراف الاداري الرئاسي
المطلب الثاني: نبحث فيه مظاهر اشراف الهيئات التنفيذية العليا المتصلة بتنظيم ورقابة نشاط المؤسسة
المطلب الثالث: نعالج فيه مظاهر اشراف الهيئات التنفيذية العليا المتصلة بتوجيه وتنسيق نشاط المؤسسة

المطلب الاول: مفهوم الاشراف الاداري الرئاسي

يتولى، كأصل عام، الرئيس الاعلى المختص -فرد كان أم هيئة- ممارسة صلاحيات واختصاصات ومظاهر كثيرة ومتنوعة على اعمال مرؤوسيه تشمل شتى المجالات التنظيمية والتوجيهية والرقابية والتنسيقية. ولاشك أن هذه المظاهر والصلاحيات تتسع وتضيق بحسب مكان كل رئيس اداري في مستوى تنظيم الهيئات والوظائف وتدرجها في أجهزة الدولة.

ويطلق فقهاء القانون الاداري عادة على مظاهر سلطة الرؤساء الاداريين على أعمال مرؤوسيهم بـ" سلطة التوجيه والاشراف وسلطة الاجازة والتصديق وسلطة التعديل والتصحيح، وسلطة الالغاء، وسلطة السحب، وسلطة وسلطة الحلول محل المرؤوس في القيام بمهام أعماله وواجباته الوظيفية" (1). بينما يعبر عنها كتاب الادارة، بوظائف التخطيط والتنظيم والتوجيه والتنسيق والرقابة.

وبفضل تسمية هذه السلطات والوظائف، بمظاهر الاشراف الاداري الرئاسي، الذي هو أصلا من صلاحيات واختصاصات الهيئات الادارية التنفيذية العليا في الدولة، لكن تطور أساليب التنظيم الاداري التي اتخذتها

---

(1) د. عمار عوابدي: رسالته السابقة، ص: 474.

الضرورات العملية و الفنية أدى بالمشرع أن يعهد ببعض من هذه الصلاحيات و المظاهر الى هيئات ادارية مركزية و حتى محلية لتمارس قدرا من الاشراف الادارى الوصائي المحدود في نطاقه و مداه ، دون أن يحجب ذلك صاحب الحق الاصيل في ممارسة حقه ، اذ ما تزال الهيئات الادارية الرئاسية العليا تحتفظ لنفسها ، كما سنرى بسلطة الاشراف الادارى الرئاسي العام و الشامل كافة مظاهر النشاط العام .

لذلك نقوم بتقسيم دراسة هذا المطلب الى فرعين ، الفرع الاول : نعرف فيه الاشراف الادارى الرئاسي لدى كل من فقهاء القانون الادارى و كتاب الادارة . أما الفرع الثاني : فنخصصه للكلام عن طبيعة و حدود و أقسام الاشراف الادارى الرئاسي .

الفرع الاول : تعريف الاشراف الادارى الرئاسي

نحاول في البداية ، تحقيق المعنى الاصطلاحي للاشراف الادارى الرئاسي ثم نقوم في نقطة ثانية ، بالتعرض الى تعريفه لدى فقهاء القانون الادارى كما نعرض في نقطة ثالثة الى أهم التعاريف التي أوردها كتاب الادارة في هذا الصدد .

أولا : محاولة تحقيق المعنى الاصطلاحي

لقد شاع بين رجال التشريع و فقهاء القانون و الادارة ، استعمال تعبير " الاشراف" أو الاشراف الادارى متبوعا بكلمة " الرقابة " أو" التوجيه " . وبالعكس قد يعمدون الى تقديم كلمة الرقابة و يلحقونها بتعبير الاشراف أو التوجيه أو بالتعبيرين معا ، كأن يقال " الرقابة و الاشراف و التوجيه ، دون أن يحاولوا في معظم الاحيان ، تحديد المعنى المقصود بهذه الاصطلاحات ، مما أدى الى غموضها وعدم دقتها للايفاء بالغرض المقصود منها . ولعل تعدد وتداخل المعنى اللغوى لهذه التعابير قد أثر في معناها الاصطلاحي و زادها غموضا على غموض في عالم القانون (1) .

ففي التشريعات المدنية تستعمل كلمة رقابة مسبوقة أو متبوعة بكلمتي الاشراف و التوجيه ، أو بواحدة منهما فقط . و يصيغ المشرع هذين التعبيرين المتلازمين

---

(1) د . السيد خليل هيكل : المرجع السابق ، ص : 167 حيث ذكر أنه في اللغة توجد لكلمة رقابة عدة معان فهي تعني قوة أو سلطة التوجيه أو الامر وقد تعني المراجعة أو تفتيش أو الاختبار ، كما قد تكون لها معنى السهر و الملاحظة أو الحراسة أو المحافظة . وقد أثر المعنى اللغوى لكلمة الرقابة عن المعنى الاصطلاحي لها مما نتج أن أصبحت فكرتها من الافكار الغامضة في عالم القانون .

عادة بمناسبة تحديد مسؤولية العمل غير المشروع (المسؤولية التقصيرية) . و بالذات المسؤولية عن عمل الغير سواء في من توجب عليه الرقابة عمن في رقابته ، أو عند تحقق مسؤولية المتبوع عن التابع بتوفر علاقة التبعية التي قوامها سلطة فعلية في رقابة و توجيه التابع (1) .

و كعادته لم يشرح المشرع المدني سواء في مصر أو الجزائر مضمون هذه الاصطلاحات التي تتحدد بمقتضاها مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعيه فكان على الفقه و القضاء محاولة بيان ذلك . و قد شرح المرحوم الدكتور عبد الرزاق أ. أحمد السنهوري فكرة السلطة الفعلية في الرقابة و التوجيه بقوله "يجب أن تكون هذه السلطة الفعلية منصبة على الرقابة و التوجيه . فالمتبوع لابد أن تكون له السلطة في أن يصدر لتابعيه من الاوامر مايوجهه بها في عمله و لو توجيها عاما و أن تكون له الرقابة عليه في تنفيذ هذه الاوامر" (2) .

و بالاستناد الى هذا الرأي فان مضمون التوجيه يتمثل في ما يصدره المتبوع (صاحب السلطة الفعلية) الى تابعه من الاوامر مايوجهه بها في عمله و او توجيها عاما . أما الرقابة فتتمثل في مراقبة تنفيذ هذه الاوامر طبقا للتوجيهات صاحب السلطة الفعلية في الاشراف و التوجيه .

و سلطة الاشراف و الرقابة هذه تعبر أيضا عن الخصائص المميزة لعقد العمل ، الى جانب سلطة الاختيار و سلطة العزل و الاجر ، فرب العمل يتمتع في مواجهة التابع بسلطة اختياره ، و حقه في الرقابة و الاشراف عليه و في عزله و فصله ، و الالتزام بدفع مقابل استخدامه ، لكن ظروف العمل الحديثة تطورت فأثرت كثيرا في فيما كان يتمتع به رب العمل من حرية في الاختيار و دفع الاجر و حق عزل تابعه بما أدى بالقضاء الى عدم الاعتداء في معظم الحالات الا بتوفر سلطة الاشراف و الرقابة التي للمتبوع في مواجهة تابعه باعتبارها المعيار الاساسي و المميز لتحديد علاقة التبعية (3) .

---

(1) راجع المسؤولية عن عمل الغير في القانون المدني الجزائري م 134 و مابعدها و خاصة الفقرة 2 ، 136 . وهي نفس الفقرة نجدها بالمادة 174 من التقنين المدني الجديد في مصر .

(2) الوسيط ، بند 676 ص : 1148 و قد أشار الى قضاء محكمة الاستئناف المختلطة المصرية في هذا الشأن حيث استبعدت التعيين و الفصل كعنصرين لازمين لتحديد مسؤولية المتبوع من عمل تابعيه الضار بالغير . هامش ص 1149 .

(3) د. محمد الشيخ عمر : مسؤولية المتبوع ، دراسة مقارنة ، مطابع سجل العرب القاهرة 1970 ص : 147 و قد أشار أن القضاء الانجليزي ظل دائما يولي معيار سلطة الاشراف و الرقابة أهمية خاصة ، و لايهم في ذلك أن يقوم ===

أما المشرع و الفقه الاداريان ، فانهما يستعملان هاته الالفاظ لتنظيم و تكييف نوعين متقابلين من الروابط القانونية ، أولهما تلك التي تربط السلطة الادارية العليا بالسلطة الادنى منها في اطار المركزية الادارية ، و الثانية تتمثل في الرابطة الموجودة بين السلطة الادارية العليا و الهيئات المستقلة في اطار اللامركزية الادارية ، و يسمونها بالسلطة الوصائية أو الوصاية الادارية(1) .
و من ذلك مثلا ، استخدم المشرع المصرى اصطلاح الاشراف للدلالة على الوصاية على المجالس المحلية و على أعمالها ، حيث نص في المادة 19/ 3 من القانون رقم 124 لسنة 1960 ، أن يتولى مجلس المحافظة الاشراف على مجالس المدن و المجالس القروية الواقعة في دائرته في حدود اختصاصه وفقا لاحكام هذا القانون و لائحته التنفيذية ، و قد استخدم نفس الاصطلاح في مذكرته التفسيرية لهذا القانون للدلالة على الوصاية ، اذ جاء بها " توكيد الاشراف الدولة على المجالس المحلية و ضمانا لان يظل نشاطها في نطاق السياسة العامة و في حدود المصلحة العامة من محلية و قومية أجاز القانون لرئيس الجمهورية حل المجالس المحلية ... " و جاء في موضع آخر من المذكرة التفسيرية " يضفي القانون على كل من هذه الواحدات الادارية شخصية معنوية فيكون لها بذلك ذمة مالية منفصلة عن شخصية الدولة و لكنها شخصية قانونية ثانوية بالنسبة لشخصية الدولة التي تنفرد وحدها بالسيادة القومية و يكون لها . بحكم هذه السيادة سلطة التوجيه و الاشراف و الرقابة على مجالس هذه الوحدات لكي تلتزم في نشاطها المحلي و المحدود بالسياسة العامة للدولة" (2) .

و هذه التعابير و الاصطلاحات هي نفسها نجدها في القرار الجمهوري رقم 1900 لسنة 1961 ، المنظم لسلطات الوزراء و مسؤوليات كل منهم في تحقيق أهداف الانتاج التي يقرها المجلس الاعلى للمؤسسات العامة بمصدر الذى ينص على أن " يتولى الوزير مسؤوليات التوجيه و التنظيم و الاشراف

= صاحب العمل بنفسه باصدار تلك التعليمات ، بحيث أن علاقة التبعية تعتبر متوفرة حتى و أن أناب رب العمل غيره في اصدار هذه التعليمات و التوجيهات طالما أن التابع ملزم بالامتثال لها .

(1) د . السيد خليل هيكل : المرجع السابق ، ص : 168 و قد ذكر أن القانون الادارى ظل يستعمل كلمة رقابة ضمن مصطلحاته دون أن يعطيها مضمونا محددا .

(2) د . عادل محمود حمدى : المرجع السابق ، ص : 152 حيث أشار بالهامش أن المشرع قد عنون الفصل الخامس من القانون المذكور تحت " الاشراف على أعمال المجالس " ، نصوص المواد من 92 الى 96 . و كما انتقد خلط الشرع بين الوسائل المستعملة في نظام الاشراف الادارى و بين الوسائل تستعمل في نظام الوصاية الادارية .

و الرقابة على جميع المؤسسات العامة التي تعمل في الانشطة و القطاعات الانتاجية أو الاستهلاكية التي تدخل في اختصاصاته " (1) . و في نفس التعابير التي نجدها في المواثيق و التشريعات و اللوائح التي تعالج موضوع علاقة الدولة بالاشخاص القانونية العامة اقليمية كانت ، أم مصلحية في النظام الادارى الجزائرى فالمشرع يستخدم كثيرا كلمة الوصاية و يلحقها بكلمة الرقابة بل أن المادة الثامنة من الامر المتضمن تحديد العلاقات الرئاسية بين المؤسسات الاشتراكية و سلطة الوصاية و الادارات الاخرى التابعة للدولة ، تنص على " أن سلطة الوصاية تجاه المؤسسة سلطات فيما يخص التوجيه و المراقبة و ذلك في نطاق المهمة المعهود بها اليها من قبل الحكومة . . ." (2) .
و هكذا نجد قد جارى كثير من الفقهاء في فرنسا و مصر مسلك المشرع هذا فخلطوا بين مضامين و مفاهيم هذه الكلمات رغم تباينها و اختلافها لدى نفر آخر من الفقهاء على النحو الذى سنبينه بعد حين (3) .

وكما بينا قبل أن السلطات الادارية الرئاسية العليا كانت و لازالت هي صاحبة و لاية أو اشراف عام تجاه الجهاز الادارى ككل ، و ان سلطة التنظيم و الاشراف و التوجيه و الرقابة و التنسيق و المتابعة . . . هي أصلا من مهام و اختصاصات و صلاحيات الرؤساء الاداريين و لا سيما الحائزين للسلطات الادارية الرئاسية العليا منهم ، اذ ليس هناك مايمنع امكانية ممارسة هذه المهام أو الصلاحيات من طرف أى رئيس ادارى على مستواه و في حدود اختصاصاته . غير أن انشاء المشرع لجهات معينة في صورة هيئات أو لجان ادارية . . . مختصة تضطلع بنوع من الاشراف أو الرقابة أو التوجيه أو التنسيق ، مع الاحتفاظ بنفس الاصطلاحات و التعابير السابقة قد أدى الى نوع من اللبس و الخلط بين مفاهيم هذه الالفاظ و الكلمات ، ولو أن بعضها قد بدأ يتبلور في المجالين النظرى و العملي ليكون في النهاية نظرية قائمة بذاتها ، كما هو الشأن مثلا بالنسبة للرقابة .

---

(1) محمد علي شتا : المرجع السابق ، ص : 168 ، و مما جاء في قوله " و لا يقتصر دور الوزير المختص على مباشرة الوصاية الادارية على المؤسسات النوعية ، بل يباشر الى جانب ذلك مسؤوليات التنظيم و التوجيه و الاشراف" ص : 170 و هو مايوحي بوجود فوارق بين الوصاية و التوجيه و الاشراف لانهم يعتبرون الوصاية الادارية هي رقابة ادارية لا تمارس الاشراف .

(2) راجع نص هذه المادة بالامر المذكور ، المرجع السابق .

(3) أنظر على سبيل المثال ، مفهوم الاشراف الادارى عند . د . عادل محمود حمدى ، المرجع السابق ، ص : 150 الذى يميز بينه و بين مفهوم الوصاية الادارية . كما انتقد مسلك المشرع المصرى حيث خلط بين الوسائل المستعملة في كلى النظامين . وكذلك تمييز الدكتور خليل هيكل ، بين الوصاية الادارية و فكرة الرقابة الادارية ، المرجع السابق ، ص : 171 و مابعدها .

لكن يجب ألا يوحي لنا بذلك بوجود فوارق كبيرة بين هذه المصطلحات خاصة في المجال العملي ، بل أنها متداخلة و متكاملة تعتمد بعضها البعض فلا تستطيع مثلا القيام بالرقابة دون وجود تنظيم ادارى و توجيه معين أو القيام بالاشراف الادارى دون ممارسة نوع من التوجيه و الرقابة و التنسيق و هذا جائز حتى في الحالات التي يعهد فيها بممارسة هذه المهام والوظائف الى هيئات أولجان متخصصة في مجالات الرقابة و التوجيه والتنسيق . وسوف تتضح و تتحدد لنا مدلولات و معاني هذه الاصطلاحات أكثر عند تطرقنا الى تعريف فكرة الاشراف الادارى الرئاسي لدى كل من فقهاء القانون الادارى وكتاب الادارة العامة ، و هو الاصطلاح الذى فضلنا الاحتفاظ به في هذه الدراسة ليغطي فكرة التوجيه و الرقابة ، و التنسيق وغيرها من مظاهر هذا الاشراف الادارى الرئاسي .

ثانيـــا : مفهوم الاشراف الادارى الرئاسي لدى فقهاء القانون الادارى

يعتبر فقهاء القانون الادارى سلطة الاشراف الادارى الرئاسي من أهم مظاهر سلطة الرؤساء الاداريين على مرؤوسيهم . و يأخذ هذا الاشراف الذى هو عبارة عن مجموعة من الصلاحيات يملكها الرئيس الادارى الاعلى على أعمال مرؤوسيه ، أما صورة التوجيه السابق للمرؤوس بقصد اعانته على تفهم القوانين و اللوائح ، و اما صورة التعقيب اللاحق بغرض رد تصرفات المرؤوس الى مقتضيات أحكام القانون و اللوائح ان هي خرجت عليها (1) .

فهم اذن يميزون بين فكرة التوجيه الادارى الرئاسي ، و فكرة الرقابة الادارية الرئاسية . وعلينا بشرح هاتين الفكرتين بايجاز في ضوء فقه القانون الادارى .

أ ـ التوجيه الادارى : يدور مفهوم التوجيه لدى فقهاء القانون الادارى حول مايملكه الرئيس الادارى الاعلى على مرؤوسيه من اصداره من تعليمات و أوامر و منشورات دورية ، تشرح و تفسر القوانين و اللوائح المطلوب منهم تطبيقها كما تزودهم بالارشادات و النصائح التي يقتضيها السير الحسن للمرافق العامـة .

و الرأى المستقر لدى فقهاء القانون الادارى ، هو اعتبار هذه الاوامر و التعليمات و المنشورات من قبيل الاجراءات الادارية البحتة أو ما يطلق

---

(1) راجع : د. طعيمة الجرف القانون الادارى ، المرجع السابق ، ص : 106 و مابعدها . ثم راجع أيضا سلطات ومظاهر فكرة السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوسين . د. عوابدى عمار ، رسالته السابقة ، ص : 446 و مابعدها .

عليها باجراءات الادارة الداخلية " و من ثم فهي ليست من طبيعة القرارات الادارية التي تكون موضوعاً للطعن فيها أمام مجلس الدولة و لكنها بالرغم من ذلك ترتب جملة آثار قانونية أخرى ، بما تفرضه فكرة التبعية الادارية على المرؤوسين من واجب طاعتها و تنفيذها في حدود اختصاصاتهم و ذلك بحكم ماهو مفروض في هذه الاوامر و التعليمات أنها صدرت مشروعة و أنها تقررت استجابة لمقتضيات حسن سير العمل في المرافق العامة . و على هذا الاساس لايكون في مقدور الموظف المرؤوس أن يخرج على الطاعة الواجبة لهذه الاوامر و الا فانه يرتكب مخالفة ادارية تعرضه للجزاءات التأديبية المقررة في مثل هذه الاحوال طبقا للقانون" (1) .

و قد عرفت التدابير الداخلية بأنها الاجراءات التي تتخذها السلطات الادارية في غيرما تعلق بالتأديب دون الاستناد الى اللوائح أو نصوص قانونية معينة ، الغرض منها ضمان حسن السير العادى و المنتظم للمرافق العامة و تنظيمها على نحو يكفل أداء الخدمة على وجه أفضل . و الاسباب تتعلق بالملاءمة أكثر مما تقوم على المنطق القانوني المجرد (2) . فهي اذن طائفة من القرارات الادارية يقتصر أثرها القانوني على الادارة وحدها يورد بها حسن سير المرفق العام و ترتيبه و تنظيمه دون المساس بالمركز القانوني لعمال المرفق . من أهم خصائصها : أنها داخلية محضة ، أنه لا أثر قانوني لها قبل الافراد . أنها تقديرية الى أقصى حد ممكن (3) . و يميز عادة بين المنشورات المصلحية Les circulaires ou instructions de service التي هي عبارة عن الاوامر و التعليمات التي تصدر من رئيس المصلحة الى مرؤوسيه متضمنة تفسير القوانين و التشريعات القائمة ، و كيفية تنفيذها ، و الموجهة أصلا الى الموظفين ، الذين يلتزمون باحترامها و اطاعتها على أنها التفسير الصحيح للقوانين و اللوائح ، بناء على واجب طاعة المرؤوس لرئيسه ، و بين الاجراءات

---

(1) د . طعيمة الجرف : القانون الادارى ، المرجع السابق ، ص : 107 . راجع عنده مدى طاعة المرؤوس للاوامر الصادرة عن رئيسه و المخالفة للقانون .

(2) د . محمد عصفور : مقاله المشار اليه بالمرجع السابق ، ص : 55 و قد أشار الى أن مجلس الدولة الفرنسي اضطر الى أن يراقب بعض القرارات الصادرة بشأن الموظفين المدنيين و الماسة بمراكزهم القانونية حيث اعتبرها عقوبات لا مفر من التدخل في رقابتها . منها : قرارات النقل المكاني (الذى يترتب عليه الحرمان من بعض المزايا) ، الحرمان من الترقية أو التخطي فيها حيث تكون الترقية مظهرا لسلطة تقديرية ، و كذلك الاحالة الى المعاش .

(3) يشار بهذا الصدد عادة الى أحكام مجلس الدولة الفرنسي التالية : بعض القرارات المتعلقة بتنظيم سير العمل الداخلي لمدرسة ثانوية حكم 8 جويلية 1931 في قضية La croix المجموعة ص : 69 . ولائحة المجلس البلدى التي تنظم كيفية انتهاء أعمال موظفيه حكم 3 جويلية 1931 في قضية Commune de clamart المجموعة ص : 327 و بعض الاجراءات التي تتناول =

الداخلية Mesures d'ordre intérieur التي تتخذها السلطات الادارية في غير ما تعلق بالتأديب ، و دون أن تستند في ذلك الى اوامــــر أو نصوص قانونية معينة ، و القصد منها تأمين السير العادي للمرافق و تدعيمها بصورة تكفل أداء خدماتها على وجه أفضل ، و اذا كان يمكن اعتبار المنشورات و الاوامر المصلحية السابقة نوعا من الاجراءات الداخلية فان هذه الاجــــراءات يقصد بها بعض الاوامر ، و لاسيما الفردية منها ، التي لا تستند الى نصـــوص قانونية ، و التي لضآلة أهميتها تعتبر محدودة الاثر القانوني بالنسبة للأفــــراد الذين تصدر بخصوصهم (1) .

و تؤكد جل القوانين و اللوائح المنظمة للوظيفة العامة و علاقات العمـــل الفردية وجوب التزام الموظفين و العمال العاملين المرؤوسين بتنفيذ و اطاعـــة الاوامر و النواهي و التعليمات و التوجيهات الصادرة من رؤسائهم الاداريـــين المختصين . على أساس أنهم " ليسوا ملزمين باحترام و طاعة القوانين و اللوائح العامة المتعلقة بمهام و ظائفهم ، بل هم ملزمون بالدرجة الاولى بالاوامـــر و التعليمات و التوجيهات الرئاسية التي يتخذها و يوجهها اليهم رؤسائهـــم الاداريين المختصين و كل خروج أو اخلال بالاحترام و الطاعة من قبل المرؤوسين للاوامر و التعليمات و التوجيهات الرئاسية ، يعرضهم للعقوبات و الاجــــراءات التأديبية المقررة " (2) . و حول الاشراف الاداري الذي تمارسه السلطـــة المركزية و على أعمالها ، ذهب البعض الى اعتبار مجموعة الاجراءات التي تباشرها السلطة المركزية على نفس الهيئات اللامركزية و على أعمالها و التي لا يكون الغرض

= الموظفين في غير ما تعلق بالتأديب كتغيير الوظيفة حكم 20 أكتوبر 1939 في قضية MOREL ص: 733 .

(1) د . سليمان محمد الطماوي : النظرية العامة للقرارات الادارية ، المرجـــع السابق ، ص: 440 و ما بعدها . حيث عالج القرارات الادارية من حيث أثرها بالنسبة للافراد و التي تنقسم الى قسمين : القسم الاكبر و هو الاصل بالنسبـــة للقرارات الادارية ، ملزم للافراد ، يجبرون على طاعته قهرا . اذا رفضوا الخضـــوع اختيارا ، و هناك من القرارات الادارية ما يقتصر أثره على الادارة ذاتها ، و لا تقصد الادارة من ورائه ترتيب أثار معينة في مواجهة الافراد غير موظفيها و المنتفعين بخدمات المرفق العام ، و منها : المنشورات و الاوامر المصلحية و الاجراءات الداخلية و القول الفصل للتفرقة بين نوعي هذه القرارات يكون للقضاء فاذا رأى في تلك المنشورات و الاوامر أحكام جديدة تفرض فيها على الافراد التزامـــات معينة ، أجاز طلب الغائها .

(2) د . عوابدي عمار رسالته السابقة ، ص: 472 . ثم راجع عنده ما سبق أن أشرنا اليه بخصوص التزام و طاعة الموظفين و العمال العاملين للاوامر و النواهي و التوجيهات الصادرة اليهم من رؤسائهم . اذ نصت المادة 17 من القانـــون الاساسي العام للوظيفة العمومية في الجزائر على " أن كل تقصير في الواجبات المهنية و كل مس بالطاعة عن قصد و كل خطأ يرتكبه موظف في ممارسة مهامـــه أو أثنائها يعرضه الى عقوبة تأديبية دون الاخلال عند اللزوم بتطبيق قانـــون العقوبات . و أنظر أيضا بهذا الصدد من أحكام القانون الاساسي العام للعامل =

منها تحقيق وحدة القانون أو كفالة المصالح التي تقوم الدولة برعايتها حسي اجراءات غير ملزمة و تتضمن هذه الاجراءات التوجيه غير الملزم ، و الرقابة غير المقررة بنص قانوني أو لائحي . و التحسين و التأديب (1) .

و بناء على ذلك فان السلطة المركزية حق اصدار دوريات تضمنها توجيهات غير الزامية ، تتمثل في توجيه نصائح و ارشادات و توجيهات عن طريق الدوريات و المنشورات للهيئات اللامركزية . و قد اعتبروها هي أيضا من قبيل الاجراءات الداخلية التي يجوز للسلطات العليا أن تتخذها حتى و لو لم يكن هناك نص مقرر بل تعد من قبيل النصائح ، و لا تشكل في حد ذاتها ضررا لاحد المنشور لا يتضمن في حقيقته سوى توجيهات تتعلق اما بصوالح الافراد أو بصالح الهيئة اللامركزية ، و من ثم فان هذا الاجراء لا يعد اجراء وصائيا بل اشرافيا " (2) .

و سنعود الى مناقشة هذا الرأى عند بحثنا لاقسام و طبيعة و حدود فكرة الاشراف الادارى الرئاسي .

ب — الرقابة الادارية : و يقصد فقهاء القانون الادارى بالرقابة التي تمارس في اطار الاشراف الادارى للرؤساء الاداريين على أعمال مرؤوسيهم ، سلطة التعقيب و الرقابة على أعمال هؤلاء المرؤوسين و تصرفاتهم كحق اجازتها أو اقرارها ، أو سحب و الغاء و تعديل قراراتهم أو الحلول محلهم في ممارستها ابتداء . و اقرار تصرفات المرؤوسين أما أن يكون صريحا متى اشترط القانون

= و القوانين و اللوائح المكملة له . من ذلك على سبيل المثال ما تنص عليه المادة 36 من هذا القانون " ينفذ العامل ، بكل ما لديه من امكانيات مهنية جميع التعليمات المتعلقة بالعمل الذى يتسلمه من الاشخاص المؤهلين سلميا " . أنظر أيضا ما نصت عليه المادة 61 من الامر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات التي تنص " يتصرف المدير العام للمؤسسة تحت سلطة الوزير الوصي و يكون مسؤولا على التسيير العام للمؤسسة في نطاق اختصاصاته المحددد بموجب النصوص التشريعية و التنظيمية ... " و كذلك الفقرة 2 من المادة الثانية من المرسوم المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الحزب و الدولة ، و واجباتهم .

(1) د . عادل محمود حمدى : المرجع السابق ، ص : 150 ، أنظر رأى Jacque Dembour مشار اليه بالهامش . وقد ذكر الدكتور عادل محمود حمدى " و هذا الاشراف لا يتقرر للسلطة المركزية بمقتضى قانون أو لائحة و انما يتقرر لهذه السلطة بمقتضى ما لها من حقوق مترتبة على كونها هي المسؤولة عن حسن سير و انتظام المرافق العامة التي تنتقها عن غير المتصور ألا يكون للدولة أو السلطة العليا سلطان على هذه المرافق بعد انشائها فالاشراف على هذه المرافق هو من مقتضيات هذه المسؤولية " . و يريد بذلك التمييز بين الاشراف الادارى و الوصاية الادارية .

(2) د . عادل محمود حمدى : المرجع السابق ، ص : 153 .

ذلك صراحة ، واما أن يكون ضمنيا يستفاد من فوات المدة التي حددها القانون دون أن يعترض الرئيس الاداري على تصرف مرؤوسه ، كما أن تعديل هذه القرارات أو آثارها يكون كليا أو جزئيا .

ويمارس الرئيس الاداري رقابته على أعمال مرؤوسيه من زاويتي المشروعية والملاءمة ، فهو " يملك تقدير ملاءمات سير العمل في المرافق العامة التي يشرف عليها ، فانه يستطيع أن يعدل أعمال مرؤوسيه وأن يسحبها ويلغيها ولو كانت مشروعة ومتفقة مع القانون متى قدر أن ملاءمات العمل الاداري تبرر ذلك (1) ، وهو يمارس هذه الرقابة على أعمال مرؤوسيه اما تلقائية واما بناء على تظلم رئاسي صادر اليه ممن أضرت بهم تصرفات هؤلاء المرؤوسين ويلاحظ بهذا الصدد ، أنه لا يجوز للرئيس الاداري أن يبطل أو يعدل التصرفات الصادرة عن مرؤوسيه الا في حدود المواعيد المقررة قانونا ، فاذا انقضت هذه المواعيد اكتسبت تصرفاتهم حصانة ضد الالغاء أو التعديل أو السحب اذا كان قد ترتب عليها حق للغير ، وذلك احتراما للحقوق المكتسبة ، والا اعتبر قرار السحب قرارا غير مشروع ويحق له الطعن به أمام القضاء بالالغاء(2) .

وفي الاصل أن الرقابة التي يمارسها الرئيس الاداري تسري على كافة أعمال مرؤوسيه الا ما استثنى منها بنص خاص في القوانين أو اللوائح ، مثال ذلك أن يخول القانون لموظف اختصاصا نهائيا في أمر معين ، وفي هذه الحالة لا يجوز للرئيس أن يمارس هذا الاختصاص لان هذا الاستثناء يكون بمثابة توزيع الاختصاص بينهما وليس لاي منهما أن يخرج عليه ، والا كان تصرفه مخالفا للقانون (3) .

ويعتبر فقهاء القانون الاداري الرقابة الادارية ، هي رقابة ذاتية تمارسها الادارة بنفسها على نفسها ، ويميز معظمهم بين نوعين من هذه الرقابة الادارية أولهما تباشره السلطة الرئاسية ويطلق عليها عادة الرقابة الداخلية ، وهي التي يقوم بها أعضاء من داخل المرفق أو المؤسسة العامة ، أما النوع الثاني من الرقابة الادارية هو الذي يعهد للقيام به الى هيئات ادارية منفصلة عن الاجهزة الادارية المطلوب مراقبتها وفحص أعمالها ، على أن تختص كل هيئة من هذه الهيئات برقابة نوع معين من أوجه النشاط الاداري الذي تمارسه السلطة التنفيذية .

---

(1) د . طعيمة الجرف ، المرجع السابق ص : 109 .
(2) د . سعيد عبد المنعم الحكيم ، المرجع السابق ص : 324 وما بعدها . وكذلك د . طعيمة الجرف ، المرجع السابق ، ص : 110 .
(3) د . سعيد عبد المنعم : المرجع السابق ، ص : 325 .

وتمارس الرقابة الداخلية اما تلقائيا من طرف الرئيس الاداري أو بناء على تظلم من ذوي الشأن . كما يقصد بالرقابة التلقائية ، الرقابة الولائية وهي التي يباشرها الرئيس الاداري بنفسه وعلى ما صدر منه من تصرفات عن طريق الفحص والمراجعة بغرض اصلاح الخطأ قبل فوات الاوان ، ثم الرقابة الرئاسية هي التي يجريها الرئيس الاداري على أعمال مرؤوسيه ، سواء أقام بهذه الرقابة بنفسه أو بواسطة غيره من معاونيه ، على أساس مسؤوليته الكاملة عن حسن سير العمل بالمرفق في حدود اختصاصاته طبقا لمبدأ حيث تكون المسؤولية يجب أن تكون السلطة (1) .

وبصرف النظر عن الفائدة التي يمكن أن تقدمها هذه التقسيمات الفقهية للرقابة الادارية ، فانه من المسلم به حتى الان أن الغرض الذي ترمي اليه هذه الرقابة هو " أن تكفل للجهاز الاداري أن يؤدي ما أنيط به على أحسن وجه ممكن ، سواء كان ذلك عن طريق التوجيه والارشاد ، والتعاون مع السلطات المختصة بالتنفيذ ، أو متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح السارية وافية لتحقيق الغرض منها ، وبحيث وتجرى أسباب القصور في العمل والانتاج ، أو عن طريق كشف المخالفات والاخطاء التي وقعت ، ودراسة الاسباب التي أدت اليها ، والطريق الى تفادي وقوعها مرة أخرى ، وسد ما يوجد من نقص ، واصلاح ما يحتاج الى الاصلاح ، والقصاص من المخالف ردعا له وزجرا لغيره (2) . والمؤكد أيضا أن ممارسة رقابة النشاط الاداري بواسطة جهات متخصصة في صورة هيئات وصائية أو مجالس ولجان رقابية لا يحجبه في نظرنا ، وكما سنرى ، حق سلطة الاشراف الاداري الرئاسي العليا في ممارسة رقابتها على مختلف أوجه النشاط العام في الدولة ، فهي ما تزال رغم وجود هذه الهيئات الوسيطة ، تحتفظ لنفسها بحق الاشراف الاداري الرئاسي العام .

وقد انتقد د . السيد خليل هيكل مسلك الفقه الاداري لاستعماله كلمة الرقابة مقرونة بفكرة السلطة الرئاسية والسلطة الوصائية في مجال تكييفه للعلاقة القائمة بين المؤسسات أو المشروعات العامة ، متأثرا في ذلك بنظرية المركزية واللامركزية ودعا للنظر الى فكرة المجردة للرقابة التي يمثل جوهرها

---

(1) د . سعيد عبد المنعم . المرجع السابق ، ص : 323 . راجع عنه ، تقسيمات الرقابة الادارية .

(2) الاستاذ كمال الجرف : اصلاح الجهاز الاداري للدولة ، مقال منشور بمجلة العلوم الادارية المصرية جوان 1964 ، ص : 146 . وأنظر كذلك د . سعيد عبد المنعم الحكيم ، المرجع السابق ، ص : 320 ومما ذكره أن " الهدف الاساسي للرقابة الادارية هو تحقيق مصلحة الادارة بالمحافظة على حسن سير المرافق العامة وكفالة تنفيذ القوانين واللوائح والتزام حدودها وضمان نزاهة الموظفين وكفاءتهم . كما تستهدف أيضا حماية حقوق وحرية الافراد من اعتداء رجال الادارة " .

العلاقة بين الدولة و المؤسسات العامة الانتاجية و الاستهلاكية ." و هذه العلاقة عبارة عن الروابط الناتجة عن الملكية العامة للاموال التي عهدت بها ارادة الشعب للدولة لتقوم باستخدامها استخداما حسنا و بتحديد هذه الروابط تحديدا سليما فوصل الى وصف صحيح للعلاقة القائمة بين الدولة و المؤسسة العامة . وفي هذا حل لمشكلة الرقابة " . و انتهى الى تعريف الرقابة بأنها " حق دستوري يخول لصاحبه سلطة اصدار القرارات اللازمة لانجاح مشروعات الخطة "(1) .

فهو يجعل من الرقابة حقا من الحقوق الدستورية للاجهزة الشعبية بوصفها الممثل الحقيقي لمالك الاموال العامة الذى هو الشعب. و بما أن أجهزة الدولة تباشر استغلال هذه الاموال يخولها هذا الحق صلاحيات معينة يصبح بمقتضاها حقها في الرقابة مجرد توزيع اختصاص(2) .

و لايسعنا بهذا الصدد الا أن نقر وجاهة هذا الرأى لتماشيه مع الافكار الحديثة في هذا الشأن التي أصبحت ترفع من قيمة الرقابة لتجعلها وظيفة محددة بمقتضى النصوص الدستورية و هو ما أخذ به الدستور الجزائرى لسنة 1976 ، حيث جعل من الرقابة وظيفة محددة و مبينة في الدستور الى جانب الوظيفة السياسية و الوظيفة التنفيذية التشريعية و الوظيفة القضائية و الوظيفة التأسيسية . تمارس في اطار منظم و تستهدف ضمان تسيير حسن الاجهزة الدولة في نطاق احترام مبادىء الميثاق الوطني و الدستور و القوانين ، كما تهدف الى تحقيق من التطابق بين أعمال الادارة و التشريع و أوامر الدولة .

---

(1) د .السيد خليل هيكل ، المرجع السابق ، ص: 176 ، أنظر عرضه لتعريفات الرقابة و نقده لها في رأيه " أن أيا من هؤلاء الكتاب لم يأتي بمفهوم محدد للرقابة كما أننا بتمحيص مختلف التعاريف التي قاموا بها نجد أنها دور حول محورين ، الوسيلة و الهدف . . . أن استخدام مثل هذا الاسلوب في التعريف منتقد . فقد أدى هذا الاسلوب الى أن يكون النظر في مفهوم الرقابة من واقع تطبيقاتها " و هي من أهم الاسباب التي أدت في رأى الفقيه الى عدم وجود تعريف موحد للرقابة على المؤسسات العامة ص: 175و176 (الهامش) ، يلاحظ أن البعض يستعمل اصطلاح الرقابة الرئاسية ليشمل فكرة التوجيه على أنه رقابة سابقة على التصرف الادارى بينما يستخدم كلمة الرقابة اللاحقة على التصرف الادارى أى بعد صدوره و التعقيب عليه على النحو الذى شرحناه راجع د . سعيد عبد المنعم ، المرجع السابق ، ص: 323 و مابعدها .

(2) د . السيد خليل هيكل ، المرجع السابق ، ص: 186 و مما قاله بأنه يمكن القول بأن الرقابة على المؤسسات العامة الانتاجية أو الاستهلاكية تكون مظهرا من مظاهر السلطة و تصبح موضوعا من موضوعات علم السياسة باعتباره علم ظواهر السلطة و العلاقات بين الحاكم و المحكومين يمكن تحليلها بواسطة الرقابة . و هذه الرقابة في حقيقة أمرها شكل جديد لممارسة السلطة فيمكن القول بأنه يحوز لنا فكرة جديدة مطلقة للسلطة " أنظر على سبيل المثال تعريف الدكتور سعيد يحي : الرقابة باعتبارها " مجموعة من عمليات التفتيش و الفحص =

وقد نصت المادة 185 منه على أنه " تمارس المراقبة بواسطة مؤسسات وطنية ملائمة و بأجهزة دائمة للدولة . تحقق المراقبة ، في مداولها الشعبي ، واستجابة لمتطلبات الديمقراطية الاشتراكية ، من خلال المؤسسات المنتخبة على جميع المستويات : المجلس الشعبي الوطني ، المجالس الشعبية للولايات ، المجالس الشعبية للبلديات و مجلس العمال " . كما تضطلع الاجهزة القيادية في الحزب و الدولة بمهمة المراقبة السياسية المنوطة بها . الا أن هذه الاحكام قد عدلت بعد صدور دستور 1989 ، و أعيد صياغة بعضها . من ذلك . مثلا نصت المادة 149 منه على أن " تضطلع المجالس المنتخبة بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي" (1) .
وعلى الرغم من ذلك فان هذا الموضوع مازال يحتاج الى شيء من التحديد لانه من الصعب في نظرنا التصور المجرد العام لفكرة الرقابة بعيدا عن وسائلها و أهدافها . ثم أن الدستور أصبح هو مصدر و أساس مختلف الحقوق و السلطات و الوظائف ، بل و المنظم للعلاقات بين شتى الهيئات الدستورية ، بما فيها الهيئات الادارية اللامركزية ، و ذلك عندما يضمن لها الدستور حقوقها و ينظم لها علاقتها بغيرها من الهيئات بما فيها الادارة المركزية في الدولة . مثل ما فعله الدستور اليوغسلافي بالنسبة للهيئات المسيرة ذاتيا و في مقدمتها المشروعات الاقتصادية .

ثالثا : مفهوم الاشراف الاداري الرئاسي لدى كتاب الادارة

الادارة عند بعض الكتاب عبارة عن " ذلك العضو المفكر في الكائن الحي التي تحلل و تصنف و تخطط و تثير الرغبة ، و تقوم بالتقويم و تراقب الاستخدام الامثل للمصادر و القوى البشرية للوصول الى الهدف" (2) . فهي عملية متسلسلة من الوظائف المتصلة و المترابطة التي تؤدي جميعها في النهاية الى تحقيق هدف أو أهداف محددة ، و مهما اختلفت هذه الوظائف من ادارة الى أخرى ، فان هناك شبه اجماع بين كتاب الادارة و الادارة العامة ان هذه الوظائف تتمثل في التخطيط ، التنظيم ، التوجيه و الامر ، التنسيق ، الرقابة .

= و المراجعة يقصد منها الوقوف على أن كل مشروع من المشروعات الاقتصادية العامة يعمل في الحدود التي تؤكد أنه يحقق الذى أنشئ من أجله ، ولاقتراح الحلول المناسبة التي تقتضي على الاسباب التي تعوق تنفيذ هذا الغرض و تحديد المسؤول في حالة الخطأ و التلاعب و احالته الى السلطة القضائية المختصة " المرجع السابق ص : 97 .

(1) راجع الفصل السادس من الدستور الجزائري لسنة 1976 و كذلك القوانين المعدلة له ، و هي قانون رقم 79 . 06 المؤرخ في 07 جويلية 1979 و القانون رقم 80 . 01 المؤرخ في 12 جانفي 1980 . و قد خصص الدستور الجزائري لسنة 1979 الفصل الاول من الباب الثالث منه الى الرقابة .

(2) GLOVER ، أورده محمد عبد الرحيم عنبر : المرجع السابق ص : 44 . راجع عنده المفهوم العملي للادارة ص : 43 و مابعدها .

وقد قام بعض كتاب الادارة العامة المعاصرين بتلخيص العملية الادارية أو النشاط الاداري كله في أربعة أقسام هي : التخطيط ، ويشتمل على تحديد الاهداف ورسم السياسة العامة ، والتنبؤ بالمستقبل ، والبرمجة الزمنية . . الخ . ثم يليه التنظيم ، ويقصد به تصميم الهيكل الاداري ، وتنمية الهيئة الادارية . ويليه التوجيه ، ويعني به الارشاد ورفع الروح المعنوية . وأخيرا الرقابة ومعناها تحديد المعايير وقياس النتائج لمعرفة الانحرافات وأسبابها بخصوص تلافيها وتقدير العقاب المناسب عند اللزوم (1) . فكتاب الادارة اذا يميزون بدورهم بين وظيفة التوجيه ووظيفة الرقابة باعتبارهما وظيفتين من وظائف العملية الادارية التي هي في جوهرها نشاط هادف ومنتج تتكامل وتتناسق فيه جميع الوظائف الادارية سابقة الذكر من أجل تحقيق الاهداف المرجوة منه (2) .

أ ـ التوجيه : لقد أولى كتاب الادارة وظيفة التوجيه والارشاد عناية خاصة فأدرجوها بالمرتبة الثالثة بعد وظيفتي التخطيط والتنظيم ، ويقصد بالتوجيه والارشاد تلك الانشطة المتعلقة بتوجيه المرؤوسين والاشراف عليهم . اذ يرون " من واجب المدير العام أن يغرس في نفوس مرؤوسيه التقدير الصحيح لتقاليد المؤسسة وتاريخها وأهدافها وسياستها . وعلى هؤلاء أن يتفهموا حقيقة الهيكل الاداري والعلاقات ووجوه النشاط والاشخاص بين مختلف الدوائر وعليهم أيضا أن يلموا بجميع نواحي مهماتهم وكيفية استعمال صلاحياتهم ، وأن ينموا قدراتهم على العمل مع الاخرين والاستفادة منهم " (3) . ويربط كتاب الادارة مهمة التوجيه الاداري بالقادة والرؤساء الاداريين داخل المنظمة أو المؤسسة ويعتبرونها من أهم وظائفهم وواجباتهم تجاه مرؤوسيهم لان التخطيط والتنظيم وتعيين الموظفين اللازمين للقيام بالنشاط الاداري لا يكفي للحصول على عمل تام ، فهذا الامر لا يتم الا اذا بين هؤلاء القادة والرؤساء لمرؤوسيهم ما يجب

---

(1) محمد عبد ... الرحيم عنبر : المرجع السابق ، ص : 44 .

(2) د. محمد عبد الله عبد الرحيم ، المرجع السابق ، ص : 15 وما بعدها ، وفي ذلك يقول " أن الادارة تمثل عملية بمعنى أنها سلسلة من الوظائف المترابطة التي تقود الى هدف محدد وعلى الرغم من أن هذه الوظائف قد تختلف من مدير لاخر الا أن ذلك لا يخفي حقيقة أن جميع المديرين يؤدون وظائف محددة ومشتركة وان اختلفت في أهميتها أو درجة تعقدها " .

(3) هارولد كونتز وزميله ، المرجع السابق ، ص : 63 ، وقد ذكر أن وجوه النشاط الاداري تنحصر في وظيفة التخطيط ، التنظيم ، التوظيف ، الارشاد والرقابة وليس من الممكن دائما عند التطبيق أن توزع هذه الانشطة الادارية بدقة بين هذه الوظائف اذ أن أعمال المديرين تميل نحو التشابك وأن هذا التصنيف الواقعي ما هو الا وسيلة ضرورية تساعد على تحليل الوظائف وترتيب المبادئ بانتظام . ص : 66 .

عمله وآمروهم للقيام بتنفيذ العمل على النحو المطلوب . فالتوجيه الاداري كما يعرفه البعض بعضهم " أنه الوظيفة الادارية المختصة بارشاد المرؤوسين وملاحظتهم أثناء أدائهم للاعمال المطلوبة " (1) .

و يبين هذا التعريف في نظرهم المهمة التعليمية و التكوينية الواقعة على عاتق الرئيس الاداري حين قيامه بالاشراف على جماعة من المرؤوسين يقومون بعمل معين و محدد . كما " يقع على عاتقه أيضا أن يوضح لهؤلاء ما خفي عليهم من أمور ، و أن يصف لهم كيفية تنفيذ الاعمال و أن يوضح لهم بطريقة تصويرية كيفية التنفيذ و أن يصحح من أخطائهم حين قيامهم بالاعمال المطلوبة منهم لاول مرة . هذا فضلا عن أنه يجب أن يوزع المهام و أن يأمر بانجازها و أن يرشد المرؤوسين و يهديهم سواء السبيل . . . ونجد كل رئيس اداري يمارس وظيفة التوجيه الاداري مادام لديه عدد من المرؤوسين حتى و لو كان واحدا " (2) .

و لهذا يرون من الضروري للقادة و الرؤساء الاداريين على مختلف مستوياتهم الاتصال بمرؤوسيهم و اصدار التعليمات و الارشادات اليهم بين حين و آخر عن كيفية اتمام الاعمال المسندة اليهم لما في ذلك من رفع اروحهم المعنوية و الحصول على تعاونهم الاختياري . فالتوجيه اذا عند بعضهم ليس جزء من تنفيذ الاعمال و انما هو المرحلة السابقة عليهم مباشرة (3) .

و من بين التعاريف التي أوردها الدكتور فتوح أبو العزم و زميله للاشراف تعريف " ولسن ورايلند " بأنه " عبارة عن علاقة بين مشرف و قادة فنيين ، ويقوم المشرف نتيجة لما يمتاز به من معرفة و فهم للذاته و للناس و للمرفق الاجتماعي و لوظيفة المنظمة ، بمساعدة القادة ليؤدوا وظائفهم وليتعاونوا على تحقيق أهداف المنظمة " أما " مارجيريت و يايامسون " عندها " الاشراف هو أساس علاقة تفرد القادة كأشخاص في حاجة الى المساعدة لانجاز أعمال معينة ، كما أن الاشراف يتضمن تخصص مهني للقيام بمسؤولية مساعدة القادة الفنيين أو المهنيين بأداء عملهم بصورة أفضل " (4) .

---

(1) عبد الغفور يونس: تنظيم وادارة الاعمال ، دار النهضة العربية ، بيروت 1970 ، ص: 245 .

(2) عبد الغفور يونس: المرجع السابق ...

(3) محمد عبد الرحيم عنبر : المرجع السابق ، ص: 92 .

(4) د . فتوح أبو العزم و فاروق خليل و دبة : القيادة و تخطيط مجتمعنا الاشتراكي ، مكتبة القاهرة الحديثة ، الطبعة الاولى 1966 ، ص: 6 اوما بعدها .

وانتهى الكاتبان الى تعريف الاشراف على أنه" فن وعملية اقامة علاقة مهنية سليمة بين مهني أكثر خبرة وشخص أقل خبرة بقصد مساعدته على أداء عمله بكفاءة أفضل " (1) .

وهنا لا بد أن نلاحظ مدى ميل كتاب الادارة بصورة عامة الى التركيز على ما يمكن أن يسمى بالاشراف الادارى والاشراف الفني التشغيلي المباشر داخل المنظمة أو المصنع والورشة . فالاشراف الادارى يقوم على أداء عمل ادارى ويغلب عليه الطابع الذهني اذ ينطوى على قيادة الاخرين . أما الاشراف التشغيلي يقوم على أداء أو عمل قد يكون ذهنيا ولكنه يميل الى أن يكون يدويا في معظمه . وخط الاشراف فيه يختص بالقيادة المباشرة للعمال التشغيليين والمتضمنة عادة وظائف التوجيه والاشراف التي تتم عن طريق الاتصالات المباشرة والبسيطة (2) . وقد اهتم الفكر الادارى منذ مطلع هذا القرن اهتماما كبيرا بموضوع الربط " بين التوجيه والانتاج على أساس التأثير الكبير لمن يقومون بالدور التنفيذى في الاعمال العامة ، عندما تكون قيادتهم خالصة للتوجيه والارشاد ، لا تأكيدا للسلطة أو امعانا في الرئاسة وحدها" . لذلك قال : " أردواى تيد " منذ مدة " في كل ناحية من نواحي العمل يعلوا اليوم الصراخ للمطالبة بالمزيد من القادة الموجهين الصالحين" (3) . وكنا قد ذكرنا أن كتاب الادارة يعتبرون التخطيط والتنظيم الادارى وحدهما لا يؤديان الى اتمام الاعمال التي تحقق أهداف المنظمة أو المؤسسة ، اذ هي لا تعدو أن تكون مراحل تحضيرية قبل التنفيذ ، لذلك يلحون على ضرورة اتصال الرؤساء الاداريون الدائم بمرؤوسيهم واصدار التعليمات والارشادات المتعلقة بكيفية اتمام الاعمال بقصد رفع الروح المعنوية ، وللحصول على تعاونهم الاختيارى ، ومن ثم فان التوجيه يتوقف بصفة أساسية على مدى كفاية التخطيط

---

(1) د . فتوح أبو العزم وفارس خليل وهبة : المرجع السابق ، ص : 17 .
أنظر عنده تعريف "تريكرد يموك" " الاشراف هو الى حد كبير عملية تعليمية بواسطتها يساعد قادة الجماعات عن طريق مشرف ليتعلموا ، وليتطوروا وليحسنوا من مهاراتهم بما يتفق مع احتياجاتهم وقدراتهم بغرض الوصول بالجماعات الى أفضل المستويات الممكنة وبما يتفق مع أغراض وأهداف المنظمة .

(2) راجع تفصيل ذلك عند عبد الغفور يونس ، المرجع السابق ، ص : 362 ومابعدها .

(3) أردواى تيد ، فن القيادة والتوجيه : ترجمة الى العربية الحميدا بن . محمد عبد الفتاح ابراهيم ، دار النهضة العربية بمصر 1965 ، مقدمة المترجم وكذلك الفصل الاول من الكتاب المذكور ، ص : 01 .

والتنظيم ، مثل وضع الاهداف وفاعليتها ، وملاءمة السياسات والاجراءات المتبعة والبرامج الزمنية الموضوعة ، وطريقة تحديد المسؤوليات والسلطات ويتوقف أخيرا على الاوصاف الوظيفية وطرق التقسيم الاداري ومدى كفاءتهما وملاءمتها . وان عدم توفر هذه العناصر أو حتى ضعفها تصبح عملية التوجيه عملية شاقة ومعقدة (1) .

ب — الرقابة : تعتبر الرقابة في مفهوم علماء الادارة الحلقة الاخيرة في سلسلة الوظائف التي تتكون منها العملية الادارية ، فهي تأتي بعد وظائف التخطيط ، والتنظيم والتوجيه ، والتنسيق أنها الوظيفة التي بمقتضاهـا يتأكد القادة والرؤساء الاداريون على كل المستويات ، من المدير العام الى رؤساء العمال أن ماتم ويتم انجازه من الاعمال مطابق لما قصد انجازه فعلا . وذلك بمقارنة التصرفات بالخطط ، واتخاذ التصحيحات الضرورية عندما تنحرف هذه التصرفات عن الخطوط المرسومة .

وكان " هونرى فايول " قد عرف الرقابة بأنها " التحقيق من أن ماحدث — أو يحدث — يطابق الخطة المقررة ، والتعليمات الصادرة والمبادىء المعتمدة " . وهي عند آخرين تتمثل في " التأكد من أن ماتم أو يتم مطابق لمايريد اتمامه (2) . أو هي " الوظيفة الادارية التي تمكن الادارة من التأكد مما اذا كان ما حدث كان مخططا له أن يحدث ، واذا لم يكن كذلك تقوم بالتعديل اللازم " (3) . كما تعني عند بعضهم " قياس وتصحيح نشاط المرؤوسين للتأكد من مطابقته للمخطط المرسوم " ففي نظرهم أن وظيفة الرقابة تتناول رقابة الاشياء عن طريق رقابة الاشخاص (4) .

(1) محمد عبد الرحيم عبره ، المرجع السابق ص : 92 وما بعدها وحتى يتم التوجيه على الوجه المطلوب يجب في نظره عدم تعارض الاوامر مع التدرج الرئاسي ، كما يجب أن تصدر من مختص وأن تكون قابلة للتنفيذ ، ومعقولة وكاملة وواضحة ودقيقة وصريحة ولاتقبل التأويل أو الشك ، وغير مكررة أو متعارضة . كما يجب شرح الاوامر المعقدة مع ضرب الامثلة العملية لمايؤكد ذلك يجب الاقلال منها بقدر الامكان حتى لا يثقل كاهل المرؤوسين الموظفين ويصعب عليهم استجابتها .

(2) محمد عبد الرحيم عبره ، المرجع السابق ، ص : 181 ، راجع عنده تعريف " هونرى فايول " HENRY FAYOL .

(3) محمد عبد الله عبد الرحيم ، المرجع السابق ، ص : 212 .

(4) هارولد كونتز وزميله ، المرجع السابق ، ص : 69 .

والرقابة بالمفهوم السابق مهمتها اظهار نقط الضعف، والانحراف في التنفيذ بقصد معالجتها ، ومن ثم فهي في نظر البعض ذات مفهوم مساوى لقياس الاداء . لذلك يختلف عما يسمى " بالمتابعة " التي تهتم بتتبع مراحل تنفيذ النشاط المختلفة (1) . والرقابة يمكن أن تتم قبل، وخلال وبعد تنفيذ النشاط . فهي عملية ديناميكية وتكيفية ، فطالما أن أهداف النشاط تتغير باستمرار فان نظام الرقابة يجب أن يتعدل ويتكيف معها حتى يمكنه التأكد من تحقيقها . ويطلق على نظام الرقابة السابقة أو القبلية التي تقوم بتوقع الانحرافات قبل حدوثها ، الرقابة الواقية أو المانعة ، وذلك تمييزا لها عن الرقابة اللاحقة أو البعدية والتي تسمى أيضا بالرقابة التصحيحية ، وهي التي تقوم بمعالجة الانحرافات عن الاداء المطلوب بعد وقوعها فعلا . وتعتبر الرقابة الواقية أفضل من الرقابة التصحيحية لانها تجنب الخسارة وتقلل من تكاليف تصحيح الانحراف خاصة اذا تم اتخاذ التصحيح فور ظهور الحاجة اليه ، بينما تؤدى الرقابة التصحيحية الى اعادة العملية التي حدث فيها الانحراف.

فالرقابة وظيفة دائمة ومستمرة للقادة والرؤساء الاداريين ، تتكيف وتتغير مع تغير الانشطة والاعمال المراد مراقبتها . وأن نجاحها ونجاعتها تتوقف الى حد كبير على جودة وفاعلية الوظائف الاخرى ولاسيما وظيفتي التخطيط والتنظيم الادارى ، حتى أنه لا يتصور وجود رقابة بدون تخطيط وتنظيم ولا وجود تخطيط وتنظيم بدون رقابة .

والرقابة بصورة عامة تختلف من حيث أهدافها ووسائلها وأساليبها . كما أنها من الموضوعات التي تختلف معالجتها في علم الادارة عن معالجتها في القانون الادارى ، بمعنى انهما من الموضوعات التي يشتركان في بحثها مثل موضوعات التنظيم الادارى والوظيفة العامة ، والقرارات الادارية (2) .

ولهذا يهتم كتاب الادارة بدراسة عناصر الرقابة المتمثلة في تحديد المعايير أو المقاييس الرقابية وقياس الاداء وأخيرا معرفة الانحرافات أو الاخطاء عن طريق الاجراءات التصحيحية . ويقصد بالمعايير الرقابية تلك المقاييس التي

---

(1) محمد عبد الرحيم عمير ، المرجع السابق ، ص: 181 . وقد أشار في ذلك الى د . سيد محمود الهوارى ، الادارة ، الطبعة الثالثة ، ص: 327 .

(2) د . عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص: 176 حيث أشار بالاضافة الى هذه الموضوعات المشتركة بين القانون الادارى وعلم الادارة العامة ، توجد موضوعات قانونية خالصة مثل الضبط الادارى والعقود الادارية . كما توجد موضوعات يعالجها حتى الآن " دون منير " علم الادارة العامة وحده مثل التخطيط والتنسيق والقيادة الادارية والعلاقات الانسانية والعلاقات العامة والاتصالات.

تستخدم لمعرفة النتائج الفعلية ، أى أنها وسيلة يتم بمقتضاها مقارنة شيء بشيء آخر و الحكم عليه أولاً . وقد تكون هذه المعايير ملموسة أو غير ملموسة محددة أو غامضة اقتصادية أو اجتماعية ، تستخدم المقاييس الاقتصادية لمعرفة مدى استخدام العناصر المختلفة استخداما حسنا أو سيئا مثالها المعايير الكمية المتعلقة بالمواد و الالات و الوقت ، أو المعايير المالية المتعلقة بالتكاليف و الايرادات و رأس المال . . . الخ أما المعايير الاجتماعية هي التي تتعلق بموقف مجموع المتعاملين مع المنظمة أو المستفيدين من خدماتها ، و هو مايسمى بموقف الرأى العام عن طريق سير وجهات النظر السائدة لدى الجمهور في وقت معين ، ولموضوع معين و ذلك عن طريق مختلف الوسائل العلمية و الفنية الحديثة . أما قياس الاداء يقصد به قياس الاعمال التي تمت أو تتم بمقارنة النتائج الفعلية بالمعايير الموضوعية ، و يتم هذا عن طريق الملاحظة المباشرة للرؤساء الإداريين ، ثم التقارير الرقمية أو البيانية منها أو الانشائية أو الخرائطية . وأخيرا يأتي الاجراء التصحيحي فهو الذى بدونه تصبح عملية الرقابة عديمة الجدوى اذا لم يتخذ الاجراء التصحيحي المناسب عند اكتشاف الانحراف (1) .

و يستنتج مما تقدم أن فقهاء القانون الادارى ينطلقون في معالجتهم لفكرة الرقابة بصورة عامة و الرقابة الرئاسية الادارية بصورة خاصة ، من بعض المبادىء و الافكار القانونية تترتب عنها بعض الاختلافات عن مفهومها لدى كتاب الادارة من حيث الاغراض و الوسائل و الاساليب ، من أهمها :

ــ تقسيم النظام الادارى الى نظام ادارى مركزى ، و نظام ادارى لامركزى ، مما أوجد لديهم نوعين من الرقابة في هذا المجال ، رقابة رئاسية يمارسها الرئيس الادارى الاعلى على مرؤوسيه في اطار النظام الادارى المركزى ، ورقابة وصائية ادارية تمارسها الهيئات الادارية المركزية على الهيئات و المؤسسات العامة اللا مركزية ، في اطار النظام الادارى اللا مركزى .

ــ أخذهم بمبدأ المشروعية الذى يعتبر مدخلا ضروريا لدراسة الرقابة على أعمال و تصرفات الادارة . و هو يقتضي بخضوع هذه الاعمال و التصرفات الى الشرعية القانونية ، و أن التصرف الذى تجريه هيئة عامة أو موظفين عامين على خلاف ماتقتضي به قواعد القانون الاعلى الملزمة يترتب عنه جزاء البطلان و يعتبر غير نافذ شرعا (2) .

---

(1) أنظر في ذلك محمد عبد الرحيم عميره المرجع السابق ، ص : 182 و مابعدها ويطلق على هذه العناصر مراحل الرقابة . كما أنظر نفس ، المرجع السابق ، ص 216 و مابعدها ومقاله " لاتعدو نتائج عمليات القياس أن تكون مجرد مؤشرات ضوئية تجذب الانتباه الى انحراف الاداء عن المخطط و لايتحقق العائد الا عندما يتم اتخاذ اجراء تصحيحي ، فبيانات الرقابة يجب أن تعود الى فحص العقبات و التقرير الفورى للكيفية التي يمكن بها التغلب عليها ، ثم تعديل العمليات تباعا " ص : 220 .

(2) مع مراعاة أعمال السيادة أو أعمال الحكومة فهي ذات طبيعة خاصة لذلك =

و مهما كان الاختلاف فان الرقابة الادارية في النهاية هي التي تمارس من طرف الادارة نفسها على نفسها ، أي أنها شكل من أشكال الرقابة الذاتية غرضهـــا ضمان حسن سير النشاط الادارى بانتظام و فاعلية حتى يسمح للادارة أن تؤدي مهامها طبقا لما تملكه من وسائل قانونية و تقنية و بشرية على أحسن وجه . وهكذا فان أهدافها تتمثل عند البعض في رقابة المشروعية ، و رقابة الملاءمة ، و رقابـة الاداء (1) . و ان سلطة الاشراف و التوجيه ليست سوى عملية ادارية تتحقـق عن طريق التدخل الدائم و المطرد لمراقبة و ملاحظة أعمال العاملين العامـين المرؤوسين من قبل رؤسائهم الاداريين ، و توجيه جهودهم و دفعهم نحو التزام الاساليب و الطرق و القوالب الصحيحة علميا و فنيا و قانونيا و ملاءمة لتحقيق أهداف العمل الادارى بانتظام و باضطراد ، و بكفاية ، و ذلك عن طريق تغليب ارادات الرؤساء الاداريين على ارادات المرؤوسين ، و ذلك بواسطة استعمـال أساليب الارشاد و الاعلام و النصح و المشورة و عن طريق تحريك و اعمال سلطة الامر و النهي الملزم ، و ذلك في صورة الاوامر و التعليمات و التوجيهات واجراءات التنظيم الداخلي للمنظمة أو المؤسسة التي يصدرها بانتظام و اطراد الرؤسـاء و الاداريون المختصون في النظام الادارى للدولـة " (2) .

الفرع الثاني : أقسـام و طبيعة و حدود الاشراف الادارى الرئاسي

تعرضنا فيما تقدم الى مفهوم الاشراف الادارى الرئاسي من وجهة نظـــر فقهاء القانون الادارى و علماء الادارة العامة . و قد تبين لنا أن الاشـــراف الادارى الرئاسي على أعمال و نشاط الاعضاء المرؤوسين هو وظيفة دائمة و مستمرة يختص بها جميع القادة و الرؤساء الاداريين على جميع المستويات (3) .

= تخرج عن الرقابة القضائية سواء من حيث الالغاء أو التعويض . و كذلـــك حالة الظروف الاستثنائية الطارئة كحدوث حرب أو كوارث أو أزمات حيث يرخص للادارة أن تتخذ من التدابير ماتراه كفيلا بتحقيق المصلحة العليا .

(1) راجع في ذلك Charles Rebbash ، المرجع السابق ، ص : 643 و مابعدهـــا .

(2) د . عوابدى عمار ، رسالته السابقـة ، ص : 469 .

(3) عبد الغفور يونس ، المرجع السابق ، ص : 294 ، حيث ذكر " أحيـانـا يتجاهل أن الادارة وظيفة كل رئيس ادارى على أساس أن البعض يعتقـــد أنها وظيفة الادارة العليا ، و بهذه الطريقة يفترض أنه لا حاجة للرقابة فـــي المستويات السفلى من التنظـيم " .

اذ يحق لكل واحد من هؤلاء القادة و الرؤساء في حدود صلاحياته أن يخطط و ينظم عمل و نشاط مرؤوسيه قبل بدء التنفيذ ، و من واجبه أيضا أن ينسق و يرشد و يراقب عملية التنفيذ ، شريطة أن يكون عمله هذا مطابقا للقواعد القانونية و المبادئ التنظيمية ، وغير متعارض مع توجيهات و ارشادات الهيئات الرئاسية العليا التابع لها هذا الرئيس و المرؤوس في نفس الوقت .

ففي الاصل و من حيث الواقع أن مظاهر سلطة الرؤساء الاداريين على أعمال مرؤوسيهم ليست موضوعا مستجدا ، بل أن هذه المظاهر ارتبط ظهورها بظهور السلطة الادارية الرئاسية نفسها منذ القديم . وليس هناك ما يمنع الرئيس الاداري في نظرنا أن يمارس في الحدود المرخص له فيها حق الارشاد و التوجيه و الرقابة على أعمال مرؤوسيه في الزمان و المكان الذي يراه مناسبا و بالاساليب و الوسائل المشروعة و المتوفرة و التي يراها ناجحة و ضرورية لضمان حسن سير نشاط المرفق الذي يشرف عليه بانتظام و اطراد .

و قد أدى الاخذ بمبدأ المشروعية القاضي برقابة مشروعية أعمال الادارة و التحقق من عدم مخالفتها للقانون ، ثم تزايد عدد الهيئات و المؤسسات التي تمارس شتى أنواع النشاطات العامة ، الى اخضاع نشاط الادارة لرقابة الهيئتين التشريعية و القضائية . كما عهد بعض الهيئات الادارية المتخصصة بممارسة نوع من التوجيه و الرقابة في الميدان الاداري أو المالي أو الفني مع احتفاظ الهيئات الادارية الرئاسية العليا بحق التوجيه و المراقبة و اجراء التصحيحات اللازمة دون معقب عليها من أحد (1) . لان حقها في الاشراف الاداري العام على أعمال الجهاز الاداري حق أصيل تفرضه مسؤوليتها الكاملة عن ضمان و تأمين حسن ادارة هذه الانشطة العامة بانتظام و اطراد و كفاءة و رشادة ، و ان انشاء أجهزة ادارية عامة متخصصة تتولى جانبا من التوجيه و الرقابة لا يؤدي الى حرمان سلطة الاشراف الاداري الرئاسي العليا من ممارسة حق الاشراف و الشامل في هذا الشأن .

---

(1) راجع ترجمة التقرير العام الذي أعده الاستاذ " موريس آندري فلام " الذي أختير مقرر لموضوع عقود الاشغال العامة الادارية في المؤتمر الدولي العاشر للعلوم الادارية المنعقد بمدريد من 3 الى 8 سبتمبر 1956 ، مجلة العلوم الادارية المصرية العدد الاول 1959 ص : 261 و مما جاء فيه " أن سلطات الادارة في الرقابة و التوجيه ، انما هي سلطات أصلية لا تسقط بالتقادم ولا يمكن للادارة النزول عنها و ليست تلك السلطات طبيعة تعاقدية ، بل أنها مشتقة من الغرض العام الذي تستهدفه " . " مهما كانت حاجة الادارة لمعاونة الافراد في تنفيذ عمل ذي نفع عام . فلا مراءة في أنها تظل مسؤولة أمام الجمهور عن حسن تنفيذ الخدمات العامة كما أنها تتحمل مسؤولية الاضرار الناجمة عن تنفيذ المشروعات العامة على وجه سيء " .

وبناء على ذلك فاننا نقسم موضوع هذا الفرع من البحث الى ثلاث نقاط ، في النقطة الاولى : نحالج أقسام الاشراف الادارى الرئاسي ، وفي الثانية : نتطرق الى طبيعة هذا الاشراف ، وفي الثالثة : والاخيرة نبين فيهما حدوده .

أولا : أقسام الاشراف الادارى الرئاسي

يميز الفقهاء عادة بخصوص السلطة المركزية بين السلطات العليا أو السلطة القيادية وبين السلطة الادارية الادنى منها ، فمن المعلوم أنه يوجد في كل دولة سلطة مركزية عليا واحدة يعهد اليها بتحديد أهداف الدولة بصورة عامة ورسم سياستها العامة من أجل تحقيق هذه الاهداف وتنسيق العمل بين مختلف الاقسام الادارية الرئيسية ثم مباشرة الوظائف والاختصاصات المتعلقة بالدولة كمجموع ، وان مفهوم هذه السلطة يختلف باختلاف الانظمة الدستورية . ففي الدولة الرئاسية يتولاها رئيس الدولة ، أما في الدول البرلمانية يتولاها مجلس الوزراء ورئيس مجلس الوزراء (1) .

ويطلق عليها البعض " السلطات العليا " في الدولة ويعنون بها جميع السلطات فوق الوزير ويدخلون في هذا المدلول رئيس الدولة ونوابه ورئيس مجلس الوزراء ونوابه ، ومجلس الوزراء (2) . بينما يطلق عليها الدكتور فؤاد محمد مهنا اصطلاح " سلطة القيادة " للتفرقة بينهما أى بينها وبين " السلطة الادارية " .

أما السلطة الادارية هي التي تتولى الاعمال التي تدخل في اختصاص كل وزارة على حدة ، وتشمل الوزارات والمؤسسات العامة وغيرها من الهيئات العامة التي تضطلع بادارة المرافق العامة للدولة .

---

(1) د . محمد فؤاد مهنا : مقاله السابق ، ص : 134 ومما قاله " ان الاعمال التي تدخل في نطاق الوظيفة الادارية للدولة يمكن تقسيمها الى قسمين : الاول يشمل الاعمال التي تتصل بالدولة كلها كمجموع . وهي لا تدخل في اختصاص وزارة بعينها وانما تتصل بعمل الوزارات . والثاني : يشمل الاعمال التي تدخل في اختصاص كل وزارة على حدة . وان أعمال القسم الاول وان كانت تدخل في نطاق الوظيفة الادارية الا أن حق مباشرتها لا يدخل في اختصاص السلطة الادارية بمعناها المحدد في القانون الادارى وانما يدخل في اختصاص سلطة أخرى يمثلها مجلس الوزراء في الدول البرلمانية ورئيس الدولة في الدول الرئاسية " ثم أنظر في ذلك مفهوم السلطة المركزية في القانون الفرنسي والمصرى . د . عادل محمود حمدى ، المرجع السابق ، ص : 125 وما بعدها .

(2) د . سليمان محمد الطماوى ، مبادئ القانون الادارى ، الكتاب الاول ، المرجع السابق ، ص : 152 حيث قام بشرح لمفهوم السلطة المركزية في جمهورية مصر العربية (السلطات العليا فوق الوزير ، ثم السلطات الادارية دون ذلك ص : 150 . وما بعدها .

وإذا كانت سلطة القيادة " لاتباشر نفس الاختصاصات التي تتولاهـا السلطة الادارية ، الا أن عملها في رسم السياسة العامة للدولة و التنسيق بين عمل الاقسام الادارية المختلفة و مراقبة تنفيذ السياسة العامة التي ترسمها. كل هذه الاعمال تعتبر بطبيعتها عنصرا من عناصر الوظيفة الادارية بالنسبة للدولة كلها كمجموع " (1) . و من ثمة فان السلطة الادارية ملزمة في مباشرة اختصاصاتها بتنفيذ السياسة العامة التي ترسمها سلطة القيادة . و مع ذلك يجب أن يؤخذ في الاعتبار ما أسفر عنه تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية و الاجتماعية من تغيير في بنية و مقومات الانظمة السياسية و الادارية بوجه عام ، حيث أخذت الانظمة السياسية المعاصرة في الابتعاد عن الاخذ بمبدأ الفصل بين السلطات ، و اتجهت نحو تركيز السلطة بيد الهيئة التنفيذية ، اذ أصبح من المألوف أن تضع هذه الهيئة السياسة العامة في النواحي الاقتصادية و الاجتماعية و تشرف على تنفيذها .

حتى ذهب البعض الى القول أن ذلك " لايتنافى مع فكرة تعدد الهيئات الحاكمة ، بل أنه يقضي بوجود هيئات متعددة ، و لكن يخضع كل منها للاخرى بحيث أن واحدة منها فقط هي التي تتزايد اختصاصاتها فتقوم بعدد كبير من الوظائف التشريعية و التنفيذية و القضائية — أي أنه يفترض ممارسة هيئة واحدة في الدولة لاختصاصات متعددة " (2) . ففي البلاد التي تأخذ بمبدأ الحزب الواحد مثل ما هو الشأن في روسيا و سائر بلدان أوربا الشرقية فان هيئات الحكم المركزية فيها تقوم على نوع من التداخل و الاندماج بل و الواحدة المبنية على التشاور المتبادل المتتالي الذى يؤول الى اتخاذ قرارات موحدة . " و أن وظائف الحزب و الدولة في الاقتصاد كما في سائر المجالات الاخرى يستحيل فصلها و فرزها في المستويات العليا (3) .

---

(1) د . محمد فؤاد مهنا ، مقاله السابق ، ص : 131 .

(2) د . أحمد عباس البديع ، المرجع السابق ، ص : 282 . ومما ذكره أنه " كان من نتيجة ذلك أن أبقيت النظم المعاصرة الديمقراطية و الديكتاتورية على السواء ، على فكرة تعدد الهيئات الحاكمة ، ولكنها جميعا تركـز الاختصاصات الرئيسية في يد هيئة واحدة أو شخص واحد لم تعد بقية الهيئات تقف على قدم المساواة مع ذلك الحاكم أو تلك الهيئة و انما أصبحت هيئات تابعة أو ثانوية " .

(3) مايكل كايزر و زميله ، المرجع السابق ، ص : 40 حيث ذكر أن في رومانيا قرر مؤتمر الحزب المنعقد سنة 1967 دمج وظائف ادارات الحزب و الحكومة فتم دمج وظيفة السكرتير العام للحزب مع وظيفة رئيس الدولة و أصبح سكرتير الحزب للشؤون الاقتصادية رئيسا للمجلس الاقتصادي و نائبا لرئيس الدولة ، و في المستوى الاقليمي للحكم يقوم شخص واحد بمسؤوليتي سكرتير أول للجنة الحزب المحلية و رئيس مجلس الولاية ، كما تقوم بالامر نفسه على مستوى المدينة سكرتير لجنة الحزب فيها الذي هو رئيس مجلسها البلدي " راجع أيضا " شارل دبياش " المرجع السابق ، ص : 51 .

بل كثيرا ما يلجأ الى دمج وظائف ادارات الحزب والحكومة على المستوى الاقليمي والبلدي وبالنظر الى هذه العوامل التي أدت الى تغيير في الجهاز الحكومي وزيادة عدد الوزارات وتكوين اللجان الوزارية للقيام بقدر معين من وظائف مجلس الوزراء ، لتخفيف العبء عليه. بالاضافة الى احداث المؤسسات العامة للقيام بالنشاطات الاقتصادية والخدمات في شتى المجالات(1).

ان مفهوم الاشراف الادارى الرئاسي على الانشطة والاعمال ، بالمعنى الذى سبق أن استخلصناه من الدراسات القانونية والادارية ومن حيث الواقع وبالنظر الى مايشمل عليه من سلطات ومظاهر توجيهية وتنسيقية ورقابية يعتبر وظيفة واختصاص دائم ومستمر لكل مستوى من مستويات ودرجات الاشراف الادارى الرئاسي داخل الجهاز الادارى في الدولة وفي الهيئات والمؤسسات المتفرعة عنها ، سواء في اطار التنظيم الادارى اللامركزى ، أو نزولا عند مقتضيات الفن الادارى .

وان منح حق ممارسة قدر من التوجيه والتنسيق والرقابة الى هيئات ادارية مختصة في صورة من صور لجان او مجالس أو جهات وصاية أو أجهزة للتفتيش، لا يمكن أن يؤدى بأى صورة من الصور الى منع سلطة الاشراف الادارى الرئاسي العليا من ممارسة حقها الاصيل في الاشراف العام والشامل على تصرفات هذه الهيئات والمستويات .

وعليه يمكن ان نقسم فكرة الاشراف الادارى الى عدة مستويات، أو كما يسميها " مايكل كايزر " وزميله " حلقات السلطة ومراتبها " حيث لاحظ في معرض كلامه عن تجربة أوربا الشرقية أنه باستثناء ألبانيا والمجر فان تنظيما رباعي الحلقات يسود في بلدان أخرى لاوربا الشرقية " ويشمل على السلطات التي ترسم السياسة القومية وتتابع تطبيقها والوزارات الاقتصادية والاتحادات والمشاريع الصناعية " (2) . والان تشهد هذه البلدان تحولات معتبرة في أنظمتها السياسية والاقتصادية ويصعب معرفة مدى انعكاسها على أوضاعها مستقبلا .

---

(1) د. أحمد عباس عبد البديع ، المرجع السابق ، ص: 286 وما بعدها وقد ذكر ان انجلترا استخدمت نظام اللجان بعد الحرب العالمية الثانية اذ انشات حكومة العمال 17 لجنة وزارية كما ظهرت محاولات هناك لتجميع الوزارات النوعية ووضع كل مجموعة تحت رئيس واحد .

(2) مايكل كايزر وزميله ، المرجع السابق ، ص: 37 .

واذا كان هذا التقسيم قد روعي فيه خصوصيات هذه الانظمة ، فانه غير بعيد مما جرى عليه غيره من الدارسين حيث يقسمون مستويات الاشراف الاداري الى ثلاثة مستويات رئيسية أولا الادارة العليا ، ثانيا الادارة الوسطى أو التنفيذية . ثالثا الادارة المباشرة أو الصف الاشرافي الاول وقد يقسم كل مستوى من هذه المستويات الثلاثة الرئيسية عدة مستويات أخرى فرعية ، على حسب ظروف المنظمة وحجمها (1) . على أساس أن كل من يشغل مستوى من هذه المستويات الرئيسية أو الفرعية من هيئات قيادية ورئاسية ، يمارس على من دونه اشرافا اداريا قياديا ورئاسيا ، والاختلاف بين وظائف كل من هؤلاء الرؤساء والقادة ليس اختلافا في الطبيعة وانما هو اختلاف في الدرجة فقط (2) .

وفي ضوء هذه الافكار العامة يمكن أن يقسم موضوع الاشراف الاداري الرئاسي على ممارسة النشاط الى ثلاثة مستويات رئيسية : اشراف قيادي للهيئات السياسية والتنفيذية المركزية العليا . اشراف اداري رئاسي للهيئات الادارية التنفيذية المركزية الدنيا . ثم اشراف اداري رئاسي تنفيذي مباشر يقوم به الرؤساء الاداريون والفنيون المباشرون .

وسنحاول فيما يلي اعطاء فكرة موجزة عن كل مستوى من هذه المستويات:

---

(1) عبد الفتاح بدور مفهوم الرئاسة ونطاق سياسة تفويض السلطة في الادارة المجلة المصرية للعلوم السياسية مايو وجوان 1966 ، ص : 56 . مشار اليه بمؤلف د . عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص : 204 .

(2) وقد انتهى د . عبد الفتاح حسن الى القول "لايغير من ذلك كله نوعية المنظمة ، وما اذا كانت تستهدف الربح أو لا تستهدفه ، تقوم باشباع حاجات اصحابها وأعضائها فقط أم بافادتهم وافادة غيرهم تنبني على أساس العضوية الاجبارية أم على أساس الانضمام الاختياري محلية أم قومية أو دولية ، كبيرة أو متوسطة أو صغيرة ويستوي كذلك أن تكون المنظمة عامة أم خاصة فنحن نؤمن بوحدة نظرية الادارة وقانونها الاساسي في مجال الادارة العامة والادارة الاعمال" ، المرجع السابق ، ص : 205 .

أ ـ الاشراف القيادي للهيئات السياسية و التنفيذية المركزية العليا

الاشراف القيادي هو الذي تتولاه الهيئات التنفيذية السياسية و الادارية المركزية العليا في الدولة . أو هي السلطات المركزية العليا في الدولة ، ويعني بها الفقهاء عادة ، جميع السلطات ما فوق الوزير ، و يختلف تكوين هذه الهيئات أو السلطات من بلد لآخر ، و ذلك باختلاف أنظمتها الدستورية و السياسية . ففي الانظمة البرلمانية تتمثل هذه الهيئات عادة في مجلس الوزراء و رئيس مجلس الوزراء . أما في الانظمة السياسية الرئاسية يتولاها رئيس الجمهورية الذي هو رئيس الدولة .

بينما تتكون السلطة المركزية في فرنسا طبقا لدستور 1958 ، من سلطة مركزية عليا تشمل رئيس الجمهورية ، و رئيس مجلس الوزراء ، و من سلطة مركزية أدنى منها تتكون من الوزراء (1) . نجدها في الدستور المصري الدائم لسنة 1971 الذي يأخذ بالنظام البرلماني في الحكم المطعم ببعض مظاهر النظام الرئاسي فان السلطة المركزية تنقسم الى سلطة مركزية عليا ، تضم رئيس الدولة و نوابه ، و رئيس مجلس الوزراء و نوابه ، و سلطة مركزية أدنى منها تتكون من الوزراء " (2) .

و اذا كانت هذه الهيئات بحسب الاصل لا تمارس وظيفة الاعمال التنفيذية المتعلقة بسير حركة العمل في الجهاز الاداري . فانها تقوم برسم السياسة العامة في الدولة ، و التنسيق بين نشاط مختلف الوزارات و الهيئات العامة بمعنى أنها تقوم بأعمال التدبير للاعداد و التحضير المسبق ، و أن تصدر ما تشاء من التوجيهات و الاوامر اللازمة الى من دونها من هيئات الاشراف الاخرى القائمة بمباشرة عملية التنفيذ .

ب ـ الاشراف الاداري الرئاسي للهيئات التنفيذية المركزية الدنيا

الاشراف الاداري الرئاسي للهيئات التنفيذية المركزية الدنيا هو الذي تتولاه الهيئات التنفيذية المركزية الدنيا ، أو هيئات الاشراف الاداري الوسطى و تتمثل هذه الهيئات التنفيذية المركزية الدنيا ، أو هيئات الاشراف الاداري الوسطى عادة في الوزارات و الهيئات و المؤسسات المركزية ذات الطبيعة

---

(1) د. عادل محمود حمدي ، المرجع السابق ، ص : 132 وفي رأيه لا تعد السلطات المركزية العليا الا سلطات رئاسية حكومية بالنسبة للوزراء منفردين .

(2) د . عادل محمود حمدي ، المرجع السابق ، ص : 133 و ، و يؤيد الرأي الذي يقول " لاتعد السلطات المركزية العليا الا سلطات رئاسية حكومية بالنسبة للوزراء منفردين .

الادارية أو الاقتصادية أو المهنية ، مادامت تختص بالاشراف مركزيا على نوع معين ومحدد من هذه الانشطة على المستوى الوطني ، وأن هيئات هذا المستوى الاشرافي الاداري من وزراء ، ونواب وزراء ، ومديري الهيئات والمؤسسات العامة لا يباشرون في الاصل بأنفسهم الاعمال الفنية والادارية التي يقوم بها الموظفون والعمال الدائمون المباشرون فعلا لعملية النشاط . وانما تقتصر مهمتهم على رسم السياسة العامة للمرافق التي يتولون الاشراف عليها . مثل وضع البرامج واختيار الاشخاص العاملين لمباشرة العمل مع توجيه ومراقبة أعمال الموظفين والفنيين الدائمين باستمرار ، وتقدير قيمة الاراء الفنية التي تعرض عليهم وترجيح الرأى الذى يرونه في حالة اختلاف وجهات النظر الفنية . دون أن يشغلوا أنفسهم بالتفاصيل المتعلقة بكيفية تنفيذ العمل أو مباشرة هذا العمل نفسه(1) .

ب — الاشراف الادارى الرئاسي التنفيذى المباشر

يتولى ممارسة الاشراف الادارى الرئاسي التنفيذى المباشر كل الرؤساء الاداريين والفنيين المباشرين للعمل اليومي لنشاط مرؤوسيهم بهدف تنفيذ السياسات والقرارات التي تحددها هيئات وأعضاء الاشراف القيادى الرئاسي التنفيذى المركزى أو على المستوى الوطني . كالهيئات والوحدات الدنيا والمدراء والرؤساء للفروع والاقسام والمصانع التي تسير وتباشر عملية النشاط الانتاجي فعلا .

فهؤلاء كلهم يباشرون نوعا من الاشراف والتوجيه الذى يبدو بصورة أو بأخرى كما يقرر كتاب الادارة ، في الملاحظة المستمرة لجمهور العاملين بغية توجيههم الوجهة السليمة عن طريق الاوامر والتعليمات والارشادات الشفاهية والكتابية(2) أو هو العمل الدائب أثناء التنفيذ ذاته لمواجهة أى مشكلات قد تعرقل سير العمل على الوجه المطلوب ، وبالتالي تحول دون تحقيق الاهداف المرجوة .

وخلاصة القول أن هيئات الاشراف مهما كانت مستوياتها وطبيعتها أو تعدد دورها وأشكالها ، تتمتع بالشخصية الاعتبارية أم لا تتمتع بها ، كالوزارات

(1) د. فؤاد مهنا ، مقاله السابق ، ص: 138 . ويلاحظ بهذا الصدد أنه في أمريكا مثلا يعتبر الوزراء بحكم وظائفهم أعضاء في مكتب رئيس الجمهورية ، ورئيس الجمهورية هو في نفس الوقت رئيس الدولة ورئيس الحكومة ، ورئيس الادارة وهو المختص أصلا بمباشرة الوظيفة التنفيذية الادارية .

(2) د . محمد بكر القباني ، مشار اليه في رسالة د . عمار عوابدى ، السابقة ص : 413 .

والولايات والبلديات والهيئات والمؤسسات العامة الادارية والاقتصادية والمهنية (1) ... فهي ليست سوى مظاهرا للشخصية الدولة وفرعا من فروعها (2) .

ثانيا : طبيعة الاشراف الاداري الرئاسي

الاشراف الاداري الرئاسي ضرورة حتمية تفرضها طبيعة تنظيم كل منظمة مهما كانت طبيعتها مادامت تتمتع ولو بقدر بسيط من التنظيم الاداري الذي يقوم على مبدأ التدرج في الوظائف والسلطات والمسؤوليات وبالتالي المستويات الاشرافية : حيث تقوم كل وحدة أو هيئة أو عضو اداري أعلى بتوجيه ومراقبة ومساءلة الهيئة أو الوحدة أو العضو الاداري الادنى . فهو وظيفة دائمة ومستمرة للقادة والرؤساء الاداريين ، والتزام يقع على عاتقهم يجب القيام به .

وسواء كنا بصدد نظام اداري مركزي ، أم نظام اداري لامركزي . فالهيئات الادارية اللامركزية الاقليمية منها والمصلحية تخضع شأنها شأن بقية الهيئات الاخرى الى توجيه ورقابة الهيئات القيادية والرئاسية السياسية والادارية المركزية في الدولة . ومن ثم يمكن أن تحدد طبيعة الاشراف الاداري الرئاسي بالنظر الى طبيعة الهيئة أو العضو المختص بممارسته ، ومن جهة ثانية بالنظر الى الهيئة أو العضو الخاضع الى هذا الاشراف ، ومدى الزاميته له .

أ — بالنظر الى طبيعة الهيئة المختصة بالاشراف

فالفقهاء كما هو معلوم يميزون بين هيئات الاشراف والتوجيه ذات الطابع السياسي . وهيئات الاشراف والتوجيه ذات الطابع الاداري . ويقصدون بالنوع الاول الهيئات الحزبية والتشريعية والتنفيذية المركزية العليا . أما النوع الثاني يشمل الوزراء وما دونهم من المستويات الاشرافية التي يغلب عليها الطابع الاداري . لكن تداخل واندماج هذه الهيئات الاشرافية عضويا ووظيفيا خاصة

---

(1) راجع مفهوم الجمعيات أو الاتحادات الصناعية في دائرة المعارف البريطانية، اتحاد الصناعات العراقي ، مطبعة الازهر بغداد ، سنة 1964 ص : 15 . وقد أشار الى أن الطبيعة القانونية للاتحادات الصناعية مرتبطة ارتباطا عضويا بالوظائف المنوطة بها ، وبالاعمال الموكلة إليها ، والصلاحيات المخولة لها وهي لا تعدو أن تكون اما مؤسسات عامة أو شبه رسمية ، أو أهلية ، ففي البلاد الاشتراكية التي ينعدم فيها القطاع الخاص تتخذ فيها الاتحادات الصناعية شكل المؤسسات العامة ، وتعامل على صعيد واحد وأجهزة السلطة التنفيذية الاخرى وتعتبر جزءا متكاملا منها . ص : 18 .

(2) أنظر في ذلك حكم المحكمة الادارية العليا بمصر في 4 يناير 1958 (س 3 ص : 466) حيث جاء فيه " أن الدولة هي من الاشخاص الاعتبارية العامة ، وقد يكون من فروع الدولة ما له الشخصية الاعتبارية كالمديريات (الآن المحافظات) والمدن والقرى ... وقد يكون من فروع الدولة ما ليست له الشخصية الاعتبارية كالوزارات والمصالح التي لم يمنحها القانون تلك الشخصية =

في المستوى المركزي للاعتبارات السالف ذكرها ، قد أدى في الغالب الى صعوبة تمييز الهيئات السياسية عن الهيئات الادارية ، و بالتالي فان تحديد طبيعة الاشراف الاداري الرئاسي على هذا الأساس يجانب الواقع و لا يصور لنا حقيقة مفادها أن الانظمة المعاصرة تشهد حاليا تكاملا بين هيئاتهـا السياسية و الادارية و شدة الصلة بينهما أصبحت مبنية على وحدة تصـور الاهداف و اختيار أساليب و مناهج العمل الكفيلة بتحقيق الاهداف التي يصبوا الى تحقيقها المجتمع ، و من هنا أوجب أن تكون من طبيعة الاشراف الوحدة و التكامل أيضـا .

صحيح أنه من الناحية النظرية أن الادارة مرتبطة الى حد كبير بالـدور الذي تسنده لها السلطة السيـاسية ، باعتبارها القيادة العليا ، لكـن لاحظ البعض أنه من حيث الواقع ، و نظرا لعدم استقرار القادة السياسيين في مناصبهم " قد جعل من الادارة دائما السلطة القوية المتكاملة بعناصرها كافة ، الواعية بمسؤوليتها ، القائمة فعلا بما ألقي على عاتقها من مهام في اطار مارسم لها من تشريعات و نظم . فالادارة باختصار هي سلطة رابعة في أي نظـام سياسي " (1) . و لعل هذا الدور المتنامي للادارة و زيـادة مسؤولياتها باستمرار كان من بين الاسباب التي ساعدت على تداخل واندماج الهيئات السياسية مع الهيئات الاداريـة .

و يتوقف تمييز طبيعة هذه الهيئات على نوع نظام الحكم فاذا كان ديمقراطيا يسمح فيه للافراد و الجمعيات " أن ينشطوا و يعملوا بحرية تامة ، فيمكن للدولة أن تكتفي بالاشراف و التوجيه ، و تتنازل عن بعض سلطاتها كي تضعها بـين أيدي مجموعات منظمة أو هيئات وطنية محلية ، و في هذه الحالة تقوم الادارة بواجباتها وفقا للنظام المعمول به على مستوى الدولة" (2) .

= الاعتبارية و الاصل عند ئذ أن يمثل الدولة كل وزير في الشؤون المتعلقـة بوزارته ، و ذلك بالتطبيق للاصول العامة ، باعتباره المتولي للاشراف علـى شؤون وزارته ، والمسؤول عنها ، و الذي يقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها " أورده الدكتور الطماوي ، المرجع السابق ، ص : 190 .

(1) بشارة حبيب و مجموعة من الكـتاب اللبنانيين في بحث مقدم للمؤتمـر العربي الخامس للعلوم الادارية الذي عقد بالكويت ، عام 1968 ، ص : 27 و 28 أورده د . عمار بوحوش بمؤلفه الاتجاهات الحديثة في علم الادارة المؤسسـة الوطنية للكتاب ، الجزائر ، 1984 ، ص : 40 .

(2) بشارة حبيب ، المرجع السابق ، ص : 31 .

أو كما يقرر البعض " فان المجتمعات التي توجد فيها أنظمة مركزية و تستعين حكوماتها بالجهاز الاداري لممارسة سلطاتها المطلقة ، يجمع قادتها بين الوظائف السياسية و الادارية ، فالحاكم عندما يفوض بعض سلطاته الى معاونيه في الجهاز الاداري ، لا يفرق بين المهام السياسية و المهام الادارية لان كلاهما مندمج في شخص الحاكم ، فالتمييز بين السلطات و الوظائف ينعدم طالما أن مصدر التفويض واحد ، و المؤسسات الحاكمة موحدة و مندمجة في شخص الحاكم . فالحاكم في مثل هذه الحالات ، هو المشرع الاعلى ، و هو السياسي الاول و الرئيس الاداري الاعلى ، و قاضي القضاة ، و القائد العسكري الاعلى " (1) .

ب - بالنظر الى مدى طبيعته الالزامية للجهة الخاضعة للاشراف

ذهب الدكتور عادل محمود حمدى عند تعرضه للتفرقة بين الوصاية و الاشراف الاداري ، أن هذا الاخير عبارة عن مجموعة من الاجراءات تباشرها السلطة المركزية على نفس الهيئات اللا مركزية و على أعمالها ، و لا يرمي من ورائها تحقيق وحدة القانون أو كفالة المصالح التي تقوم الدولة برعايتها ، و تتمثل في التوجيه غير الملزم ، و الرقابة غير المقررة بنص قانوني أو لائحي . والتعيين و التأديب (2) . و انتهى الى القول " أن للسلطة المركزية الحق في توجيه نصائح و ارشادات و توجيهات عن طريق الدوريات و المنشورات أو ما يسمى بالاجراءات الداخلية للهيئات اللا مركزية و ذلك حتى و لو لم يكن هناك نص مقرر لهذا الاجراء وبطبيعة الحال فليس لهذه التعليمات و التوجيهات قوة ملزمة بل تعد من قبيل النصائح و لاتشكل في حد ذاتها ضررا لاحد لان المنشور لا يتضمن في حقيقته سوى توجيهات تتعلق بكيفية أداء المرافق العامة لخدماتها و بكيفية تسيير هذه المرافق فهي تتعلق أما بمصالح الافراد أو بمصالح الهيئة اللا مركزية ، و من ثم فان هذا الاجراء لا يعد وصائيا بل اشرافيا "(3) .

و هذا الرأى يتعارض مع الاسس الايديولوجية و الدستورية و القانونية التي أصبحت تقوم عليها صلاحيات و اختصاصات مختلف هيئات الاشراف القيادية و الادارية الرئاسية المركزية في وقتنا الحاضر و ما ذهب اليه أغلبية الفقهاء بما

---

(1) أحمد صقر عشور : الادارة العامة ، مدخل بيئي مقارن ، دار النهضة العربية ، بيروت 1979 ص : 125 و 126 ، مشار اليه بمؤلف . عمار بوحوش السابق الاشارة اليه ، ص : 41 .

(2) د . عادل محمود حمدى ، المرجع السابق ، ص : 150 .

(3) د . عادل محمود حمدى ، المرجع السابق ، ص : 153 .

فيهم هو نفسه في قوائم ، أن سلطة الهيئات المركزية في التوجيه و الرقابة لاتقرر بمقتضى قانون أو لائحة و انما منحت حق هذا الاشراف بمقتضى ماله من حقوق مترتبة على كونها هي المسئولة عن حسن سير و انتظام المرافق العامة التي تنشئها (1) .

أما عن عدم الزامية التوجيهات التي تصدرها هيئات الاشراف الادارى المركزى للهيئات الادارية اللامركزية ، فان المسألة تحتاج مزيدا من التوضيح و التحديد ، لان موضوع مدى لزوم هذه التوجيهات يتوقف في نظرنا على الاسس و الطبيعة التي يقوم عليها التنظيم السياسي و الادارى و الاقتصادى في كل بلد ، و درجة علاقة الهيئة المركزية بالهيئات اللامركزية .

و هنا يمكن التساؤل كيف يكون للهيئة المركزية سلطة تعيين و تأديب أعضاء الهيئات الادارية اللامركزية ، و رقابة نشاطها ، دون أن يكون لها سلطة التوجيه الملزم لهذه الهيئات ؟ . اذ اننا نرى أنه اذا كان التنظيم السياسي و الادارى و الاقتصادى للدولة مبني على وحدة التصور و وحدة الاهداف و التكامل و التعاون و التنسيق في العمل من أجل تحقيق هذه الاهداف : فان اشراف الهيئات القيادية و الرئاسية العليا ينبغي أن يكون منسجما و متكاملا و ملزما في نفس الوقت للهيئات المرؤوسة الخاضعة لهذا الاشراف بما في ذلك الهيئات اللامركزية . لان وحدة الدولة تقتضي أن تكون أهدافها واحدة و سياستها العامة واحدة ، و هو أمر لا يمكن تحقيقه الا اذا كانت الهيئة التي تباشر سلطة الاشراف العام من الرقابة و التوجيه واحدة ثم أن الهيئة أو العضو الذى يملك سلطة الرقابة و التعيين و التأديب ، يملك أيضا سلطة التوجيه الملزم عملا بالقاعدة القائلة ، من يملك الكل يملك الجزء .

كما يمكن أن يعتمد في هذا الشأن على صيغة الخطاب التي تصاغ بها هذه التعليمات و التوجيهات الإشرافية . " فالعبارة الآمرة تكون دائما في أسلوب خبرى و في صيغة الامر و تتضمن دائما توجيها أو اخطارا بتعليمات للمرؤوس لاداء عمل معين أو للامتناع عن أداء عمل معين أو لاتخاذ الحيطة لوقوع حدث ما . و هي بذلك تختلف عن صيغ الرجاء و التمني ، و الاستفهام و عن عبارات الرد على الاستفسار ، و ابداء الرأى عند استطلاعه ، و عن تقديم

---

(1) د . عادل محمود حمدى ، المرجع السابق ، ص : 160 ثم يقول " فمن غير المتصور الا يكون للدولة أو السلطة العليا سلطان على هذه المرافق بعد انشائها فالاشراف على هذه المرافق من مقتضيات هذه المسؤولية " .

معلومات غير يقينية عن الاستشارة " (1) .

ثالثا : حدود الاشراف الاداري الرئاسي

كل من يمارس اشرافا اداريا رئاسيا عضوا كان أم هيئة هو مقيد في الاصل عند ممارسته سلطته في التوجيه و الرقابة بحدود اختصاصاته و صلاحياته و بالتوجيهات الصادرة اليه من هيئات الاشراف التي تعلوه في المرتبة . كما هو مقيد أيضا بجملة من الضوابط و المبادئ و الاسس الايديولوجية و القواعد الدستورية و القانونية و التنظيمية التي تحكم مظاهر النشاط العام في الدولة .

و طبيعي أن تختلف سلطات هيئات الاشراف الاداري الرئاسي من حيث مداها و حدودها من مستوى اشرافي لاخر . فالسلطة التي يتمتع بها أعضاء و هيئات القيادة المركزية العليا في مجال التوجيه و الرقابة هي أعم و أشمل منها لدى هيئات الاشراف الاداري الرئاسي المركزي الادنى منها . و هي عند هذه الاخيرة تعتبر أعم و أشمل نسبيا من سلطة الاشراف التي تملكها هيئات الاشراف الاداري الرئاسي التنفيذي المباشر . و بناء على ذلك يمكننا أن نميز بهذا الصدد بين نوعين من الاشراف الاداري الرئاسي من حيث حدود و مدى هذا الاشراف ، الاول يمكن أن نسميه بالاشراف العام . أما الثاني فانه يمكن أن نطلق عليه تسمية الاشراف المحدود .

آ ــ الاشراف العام : هو الذي تمارسه هيئات قيادة سياسية تنفيذية وادارية عليا ، بحكم ولايتها العامة و الشاملة على توجيه و تنسيق و رقابة مختلف أوجه النشاط العام ، بل وحتى النشاط الخاص (2) . و لكونها القيمة و المسؤولة الاولى عن حسن سير و ادارة مرافق النشاط العام بانتظام و اطراد ورشادة

---

(1) د.اسحق ابراهيم منصور ، المرجع السابق ، ص: 103 ، حيث ذكر بهذا الصدد ، أن الكلام في اللغة العربية أسلوبان ، أسلوب انشائي تندرج تحته صيغ الدعاء والرجاء والتمني و الاسلوب الخبري تندرج تحته صيغ الاثبات و النفي و الامر ، و أن من مقتضيات آداب المخاطبة أن يبدأ الرئيس عبارته الى المرؤوس بكلمة رجاء رقيقة ، و مثل هذه العبارات لا تغير من طبيعة الامر شيئا . و العبارة التي لا تتضمن الا اخطارا لمجرد العلم ، بغرض الاختفاء بالذاكرة و بمعلومات معينة للتذكير بأمور سابقة . اذ أن مثل هذا الاخطار لاينطوي على أمر . و تأسيسا على ذلك يجب أن تكون عبارة الامر صريحة و واضحة .

(2) تلزم مؤسسات القطاع الخاص و المسؤولين عنها فيما يخص علاقتهم بالدولة و مصالحها ، بما فرضته الدولة على المؤسسات الاقتصادية من موجبات تجاهها " أملتها الضرورات المالية و الاقتصادية الوطنية كما أملتها سياسة حماية الصناعة الوطنية و تشجيعها ، فالمؤسسة ملزمة بالتقيد بالقوانين الجمركية و الضرائبية و تلك التي تحمي البيئة وصحة المواطن و تحمي مصادر الطاقة و الزراعة و الصناعة و الثروة الحيوانية . و في سبيل نفاذ القوانين و التقيد بها أو تت الالزامات و الموجبات بعقوبات جزائية تطال أيضا المؤسسة الاقتصادية و المسؤولين عنها " راجع مصطفى العوجي ، المرجع السابق ، ص: 400 .

وتأمين المصلحة العليا للمجتمع نجيدوا أيضتها على الهيئات الدنيا عضويا ووظيفيا عامة وشاملة ، نظرا لما تملكه هذه الهيئات من سلطات تنظيمية وتوجيهية ورقابية تجاه جميع الهيئات والمؤسسات ادارية كانت أم اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية ، باعتبارها هيئات مرؤوسة مكلفة بتنفيذ سياسة الدولة في مختلف هذه المجالات .

لذلك ذهب جل فقهاء القانون الاداري الى القول أن السلطة الرئاسية تتميز بالشمول والاطلاق ، بمعنى أنها تتناول المرؤوس في شخصيته وفي أعماله ، بمقتضى هذه السلطة يمارس الرؤساء الاداريون بالهيئات الادارية العليا على مرؤوسيهم في الجهاز الاداري حق التوجيه والارشاد واصدار اليهم الاوامر والتعليمات والمنشورات الدورية ، ويلتزم المرؤوس باحترامها وتنفيذها طبقا لما يفرضه عليهم واجب الخضوع والطاعة .كما للرؤساء الاداريين أن يعقبوا على تصرفات مرؤوسيهم باقرارها أوعدم اقرارها صراحة أو ضمنيا أو بتعديلها أو الغائها أو سحبها حسب الظروف . ولهم أيضا حق تعيين مرؤوسيهم و تبديلهم وترقيتهم وتأديبهم وعزلهم عند الاقتضاء .

وكنا أشرنا من قبل ، الى أن بعض العقوبات التأديبية التي يوقعها الرؤساء الاداريون على مرؤوسيهم تبلغ في شدتها الى حد الحجز أو التوقيف الشديد مثل ما هو الشأن في الانظمة العسكرية (1) . وقد تشمل مظاهر سلطة الرؤساء الاداريين على مرؤوسيهم حياتهم الشخصية اما يعكسه سلوكهم الشخصي من تأثير على الوظيفة التي يمارسونها في الادارة الحكومية من ذلك مثلا ما أقرته المحكمة الادارية العليا بمصر في حكمها الصادر بتاريخ 21 نوفمبر 1965 ، القاضي بتنحية موظف عن الوظيفة بعد أن تأكد لها أن هذا الموظف يقيم مع زوجته في سكن واحد ويحيا حياة لا تتفق ومرتبته الوظيفية التي يشغلها وهو الذي ليس له مصدر رزق شريف آخر غير ما يتقاضاه من أجر عن هذه الوظيفة وحيث ثبت رضاه عن الاعمال المشينة التي تجرى في منزله ومشاركته في ثمارها المحرمة ، معتبرة ذلك " انحرافا خلقيا يمس السلوك القويم

---

(1) د . محمد عصفور ، مقاله السابق ، ص : 58 ، ومما ذكره " أن أزمة فكرة التدابير الداخلية تبلغ ذروتها في تلك القرارات التي تتضمن بمعنى العقاب وقد غلب مجلس الدولة الفرنسي الطبيعة النظامية لهذه القرارات بالنسبة لطائفة معينة من الموظفين العاملين هم رجال الجيش ، فقد قضى بأنه يعتبر من قبيل القرار بتوقيع بعض العقوبات ، ولو كانت قاسية كالحجز ، ستين يوما في قلعة " . الحكم الصادر في 11/ 7/ 1954 ، قضية المجموعة ، ص : 507 .

DEWARWIN

وحسن السمعة ويؤثر تأثيرا سيئا على الوظيفة العامة التي يشغلها وعلى كرامتها واعتبارها ويقلل من الثقة فيها وفي شاغلها وهو المضر بالمصلحة العامة التي يحرص المشرع على احاطتها بسياج من الاحترام الذي لا يمكن أن يتحقق وشاغل الوظيفة على درجة مؤسفة من تدهور في الخلق ، وقد ارتضى لنفسه هذا الموقف المعيب فخرج به على مقتضيات الوظيفة بالتفريط في أعز صفات الخلق الكريم والسيرة الحسنة وبالتالي الصلاحية للبقاء في الوظيفة ووجب تنحيته عنها" (1) .

واذا كانت حدود ومدى سلطة اشراف الهيئات العليا تختلف من نظام لآخر ، كما أنها تتوقف على طبيعة الهيئة المشرفة ، فهي عند الهيئات ذات الطبيعة السياسية أعم وأشمل منها لدى الهيئات الادارية ، فان جانبا من الفقهاء اليوم يستبعد شمول سلطة الرؤساء أشخاص المرؤوسين وذلك على النحو الذى بيناه من قبل ، وهذا يتفق مع ما ذهب اليه جل الفقهاء المسلمين في هذا الشأن (2) .

ب - الاشراف المحدود : يعتبر الاشراف الادارى الرئاسي الذى تمارسه هيئات الاشراف الادنى من الهيئات العليا ، بما في ذلك الوزارات ، هو اشراف محدود بنطاق نشاط المرفق أو بنطاق المكان الذى يمارس فيه هذه أو هيئة الاشراف صلاحياته واختصاصاته في مجال التوجيه والتنسيق والرقابة .

---

(1) القضية رقم 378 لسنة 9 ق - المجموعة الرسمية التاسعة ص : 266 . أوردها د . سعيد عبد المنعم الحكيم ، المرجع السابق ص : 327 ومابعدها راجع عنده أحكاما أخرى بهذا الشأن .

(2) هاشم معروف الحسني : الولاية والشفعة والاجارة من الفقه الاسلامي في ثوبه الجديد ، دار القلم بيروت ص : 21 وفي مجال رده على الذين قالوا "أن ولاية النبي والائمة كما يمكن أن تكون بمعنى نفوذ تصرفاتهم ووجوب اطاعتهم فيما او تصرفوا بشيء أو أمروا به ، يمكن أن تكون بنحو يكون لهم الحق المطلق بجميع أنحاء التصرفات في نفوس المؤمنين وأموالهم حسبما تتعلق بذلك ارادتهم . كما يتصرف الانسان في نفسه وماله بالبيع والهبة والايجار والزواج ونحو ذلك بنحو يقوم الامام (ع) مقام الانسان في جميع ماله من تصرفات ، والادلة التي أوردها الفقهاء وذكرنا بعضها لا تدل الا على ولايتهم بالنحو الاول وهو الذي تقصد تصرفاتهم ووجوب طاعتهم فيما او أمروا أو تصرفوا بمصلحة تقضي ذلك أما ولايتهم بالنحو الثاني بحيث يكون الانبياء والائمة أن يتصرفوا بكل ما للانسان أن يتصرف به في نفسه وماله ، فالادلة لا تنتهض لاثبات ذلك وجلها أن لم يكن كلها وارد لبيان وجوب طاعتهم وحرمة مخالفتهم فيما يأمرون وينهون عنه كما هو مفاد الاية الكريمة " وما كان لمؤمن ولا مؤمنة اذا اقضى الله ورسوله أمرا أن يكون لهم الخيرة من أمرهم " والاية " فليحذر الذين يخالفون عن أمره أن تصيبهم فتنة أو يصيبهم عذاب أليم " صدق الله العظيم ".

فالوزير والوالي ورئيس البلدية ومدير المؤسسة الاشتراكية وغيرها وطنية كانت أم محلية لا يمارسون سوى سلطة اشراف محدودة بالمكان أو بالزمان أو نتيجة لطبيعة النشاط الذي يباشره المرفق ، ثم أن المستوى الاشرافي الادنى يخضع للمستوى الاشرافي الاعلى وذلك وفقا لمقتضيات توجيه ورقابة السلطة الرئاسية أو التسلسلية .

ففي بلد كالاتحاد السوفياتي نجد لمجلس الاتحاد صلاحية ابطال أعمال وزراء الاتحاد المذكور ، لكن ليس له سوى سلطة توقيف ازاء قرارات مجلس وزراء احدى الجمهوريات الاتحادية ، لان الابطال لا يمكن أن يقرره الا بريزيديوم السوفيات الاعلى لاتحاد جمهوريات الاتحاد السوفياتي و بريزيديوم السوفيات الاعلى للجمهورية الاتحادية ، وان عمل أحد وزراء جمهورية اتحادية يمكن توقيفه من قبل أحد وزراء اتحاد جمهوريات الاتحاد السوفياتي ، لكن لا يمكن ابطاله الا من قبل مجلس وزراء اتحاد جمهوريات الاتحاد السوفياتي وهكذا (1) .

المطلب الثاني : مظاهر اشراف الهيئات التنفيذية العليا المتصلة بتنظيم ورقابة نشاط المؤسسة

يتولى الدستور في كل دولة كأصل عام تحديد الهيئات التنفيذية العليا المتكونة عادة من رئيس الدولة ورئيس الحكومة ومجلس الوزراء أو الحكومة ويبين اختصاصاتها وصلاحياتها في مجالات تخطيط وتحديد السياسات العامة الواجب اتباعها وتنظيم وتوجيه وتنسيق مظاهر النشاط العام ومراقبة ومتابعة عمل المرافق والمصالح والادارات المختلفة في أدائها لوظيفتها اليومية المتمثلة في تنفيذ القوانين والاشراف المباشر على حسن سيرها وأداء الخدمات للجمهور . لذلك فهي بالاضافة الى مظاهر سلطتها واشرافها على الجانب العضوي للمؤسسة العامة الاقتصادية تقوم عن طريق ما تصدره من مراسيم ولوائح وقرارات ادارية بتنظيم واعادة تنظيم نشاطها وتحديد وتبديل غرضها أو دمجها مع مؤسسة أخرى . . .
ومن ثم فان خضوع المؤسسة الى نوع من الوصاية الادارية لا يعفيها من الخضوع في جانب كبير من نشاطها الى سلطة اشراف الهيئات التنفيذية العليا في الدولة ، باعتبارها الهيئات المختصة أساسا بانشاء هذه المؤسسات وتحديد ودفع رأس مالها بصورة مباشرة أو غير مباشرة من أجل ضمان التنمية المستمرة وعليه نقسم الموضوع الى فرعين :

---

(1) د . طلال عامر المهتار ، مسؤولية الموظفين ومسؤولية الدولة في القانون المقارن ، دار اقرأ ، بيروت 1982 . ص 216 و 217 . راجع أيضا المادة 69 من الدستور السوفياتي .

نتناول في الاول المظاهر المتصلة بتنظيم و اعادة تنظيم نشاط المؤسسة ، وفي الثاني ندرس فيه المظاهر المتصلة برقابة هذا النشـاط .

الفـرع الاول : المظاهر المتصلة بتنظيم و اعادة تنظيم نشاط المؤسسة

الهيئات التنفيذية العليا هي التي تحدد غرض المؤسسة و نشاطها ، وهي التي تقرر مدها بالوسائل المادية و البشرية اللازمة لتمارس نشاطها ، كمـا يعود اليها أمر قرار اعادة النظر في موضوع نشاطها ، و اعادة هيكلتها و فق ما تقتضيه المصلحة العامة . و تقوم بهذه الوظائف عن طريق ماتصدره مـن مراسيم و لوائح تنفيذية و تنظيمية و فقا للاختصاصات و الصلاحيات المحـددة لكل هيئة في الدستور .

و اللوائح الادارية التنفيذية أو التكميلية هي اللوائح التي تصدرهـا الادارة تنفيذا للقوانين ، لان التشريع كما هو معلوم يتناول المسائل العامـة أو الكلية ، ثم يترك الى هذه اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية معالجة التفاصيل الجزائية و فقا لما تقتضيه الظروف العملية باعتبارها الاقدر علـى فهم متطلبات الحياة العامة الجارية ، و يلائمها من الاجراءات ، شريطـة أن تتقيد بالموضوعات التي يعينها القانـون (1) .

أما اللوائح الادارية التنظيمية و تسمى أيضا اللوائح المستقلة أو القائمـة بذاتها ، هي التي تستقل السلطة التنفيذية باصدارها دون استادها الـى قانون سابق ، لذلك أعتبرت بمثابة تشريع ثانوى تتولاه الحكومة من غير مشاركـة السلطة التشريعية في وضعه . وهذه اللوائح على نوعين منها مايتعلق بترتيب و تنظيم المصالح العمومية ، و منها ما يخص الضبط الادارى و هي التي تصدرها السلطة التنفيذية للمحافظة على النظام العام . و لقد كان الدستور الجزائرى لسنة 1976 يركز الوظيفة التنفيذية بيد رئيس الجمهورية (2) ، و من ثـم

---

(1) لكن متى سكت القانون عن اللائحة التنفيذية أو متى دعت الادارة الى اصدارها دون تعيين للموضوعات التي لا بد و أن تتناولها ، فان القضـاء الادارى الفرنسي ينتهي الى أن السلطة التنفيذية تستمد من سلطتهـا الدستورية في تنفيذ القوانين اختصاصات واسعة بشرط ألا تضيف حتما الـى القانون و الا تعدل أحكامه . د . طعيمة الجرف ، المرجع السابق ، ص: 400 .

(2) المادة 104 من دستـور 1976 .

فهو يحتكر السلطة التنظيمية و يسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات عن طريق مايصدره من مراسيم (1) . و يقتصر دور الوزير الاول سوى على مساعدة رئيس الجمهورية في تنسيق النشاط الحكومي و في تطبيق القرارات المتخذة في مجلس الوزراء (2) .

أما في ظل دستور 1989 ، نجد رئيس الجمهورية و ان كان هو المختص بممارسة السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ، كما يعود اليه تطبيق القانون الذى يندرج في المجال التنظيمي (3) ، فانه قد أصبح لرئيس الحكومة اختصاص دستورى في مجال تنفيذ القوانين ، فهو يتولى في اطار أحكام الدستور تنفيذ و تنسيق البرنامج الذى يوافق عليه المجلس الشعبي الوطني (4) ، و يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة ، و يرأس مجلس الحكومة كما يسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات بواسطة مايصدره من مراسيم تنفيذية (5) .

و نستنتج مما سبق أن انشاء المؤسسة العامة الاقتصادية و تنظيمها وسيرها و حلها صار ليس من الميدان القانوني بل هو من اختصاص الميدان التنظيمي بعد أن كان ذلك بناء على قانون في ظل أحكام الدستور القديم و القوانين المطبقة له . (6) .

وبعد هذا العرض الموجز يمكننا بحث أهم المظاهر المتصلة بتنظيم و اعادة تنظيم نشاط المؤسسة العامة الاقتصادية في النظام الجزائرى في نقطتين الاولى ، نخصصها للكلام عن المظاهر المتعلقة بتنظيم نشاط المؤسسة . و في النقطة الثانية نبحث موضوع **اعادة** تنظيم هذا النشاط .

أولا : المظاهر المتصلة بتنظيم نشاط المؤسسة

تلعب المراسيم و اللوائح الادارية الصادرة عن السلطات القيادية الرئاسية العليا دورا مهما في حياة المؤسسة العامة الاقتصادية في النظام الجزائرى فهي تستهدف تنظيم جوانب عديدة في نشاطها و تنظيم جانبها المالي

(1) المادة 111 ف 10 و 11 من دستور 1976 .
(2) المادة 113 من دستور 1976 (معدلة) .
(3) المادة 116 من دستور 1989 .
(4) المادة 79 من دستور 1989 .
(5) المادة 81 من دستور 1989 .
(6) راجع المادة 5 من الامر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات المرجع السابق .

و الاداري و الغرض من النشاط ، و كذلك التصدير و الاستيراد ، و طريقة الحصول على امتياز في هذا الشأن . ونحاول فيما يلي شرح هذه الموضوعات وغيرها وفقا للنصوص التنظيمية و التنفيذية الصادرة عن رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة في النظام الاداري الجزائري .

أ ــ الجوانب الادارية و المالية : تبين و تحدد عادة الهيئات التنفيذية العليا عن طريق المراسيم المنشئة للمؤسسات العامة الاقتصادية ذات الاهمية الوطنية ، تسمية المؤسسة و غرضها و وسائلها و مقرها ، كما تبين هيكلتها الاداري و المالي و أجهزة تسييرها ، ثم تعيين الجهة التي عهد اليها بالاشراف الوصائي على المؤسسة و مراقبتها و توجيه و تنسيق نشاطها (1) . رغم أن المادة 5 من الامر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات كانت تنص على أن تحدث المؤسسة الاشتراكية بموجب مرسوم باستثناء المؤسسات التي لها أهمية وطنية بموجب قانون .

كما يمكنها و بنفس الاداة أيضا أن تغير أو تعدل قانونها الاساسي كليا أو جزئيا كأن يقتصر التعديل على التسمية أو موضوع النشاط أو المقر أو نقل الوصاية عليها من هيئة لاخرى (2) .

و تقوم كذلك في اطار صلاحياتها بتحديد أنماط الانشطة و تنظيمها و بيان استغلال مؤسساتها و القواعد التي يخضع لها عملها ثم ترتيب مؤسساتها و طريقة مراقبتها (3) .

و تطبيقا لاحكام المادة 18 من القانون المتعلق بصناديق المساهمة الجديد التي نصت بأن " يمارس صلاحيات الجمعية العامة العادية والاستثنائية للصندوق الجهاز المؤهل لممارسة صلاحيات هاتين الجمعيتين لصناديق المساهمة ، الاعوان الائتمانيين التابعين للدولة (4) . أورد أحد هذه

---

(1) أنظر على سبيل المثال المرسوم رقم 86 . 270 المؤرخ في 4 نوفمبر 1986 . المتضمن انشاء مؤسسة وطنية للحصى .

(2) أنظر على سبيل المثال ، المرسوم رقم 86 . 78 المؤرخ في 22 أبريل 1986 ، الذي يغير تسمية المؤسسة الوطنية لتسويق عتاد الري و صيانته فيجعلها " المؤسسة الوطنية لتجهيزات الري " . ثم بقية المراسيم حول نفس الموضوع بالجريدة الرسمية رقم 17 السنة 1986 .

(3) راجع بهذا الشأن المرسوم رقم 85 المؤرخ في 26 يناير 1985 ، الذي يحدد الاعمال الفندقية و السياحية و ينظمها .

(4) أنظر المرسوم رقم 88 . 119 المؤرخ في 21 يونيو 1988 ، المتعلق بصناديق المساهمة ، الاعوان الائتمانيين التابعين للدولة . وقد نصت المادة الاولى منه بأن صندوق المساهمة ينشأ بناء على قرار يتخذه مجلس الوزراء ، بعقد توثيقي في شكل شركة ذات أسهم .

المراسيم قائمة بأسماء خمسة عشر عضوا (من بين الوزراء و الوزير الاول) ثم أضاف بأنه "يشارك في الاشغال بقوة القانون مشاركة استشارية المندوب للتخطيط، و مدير الخزينة ، و محافظ البنك المركزي الجزائري (1) .

هذا بالاضافة الى الدور الذي تلعبه الهيئات التنفيذية العليا في تحديد العدد الادنى و الاقصى للاسهم التي يحوزها صندوق المساهمة في المؤسسة العمومية الاقتصادية . ثم في تحديد تنظيم قواعد سير الاجهزة الادارية لصندوق المساهمة التابع للجماعات المحلية (2) . كما ألغيت عن طريق التنظيم صلاحيات المؤسسة الاشتراكية المتعلقة بتوجيه و تسيير الشركة المختلطة الاقتصاد و مراقبته (3) .

و كذلك الاحكام التي كانت تخول للمؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي التفرد بأي نشاط اقتصادي أو احتكار تسويق منتوجات أو خدمات مالم تكن هناك أحكام تشريعية مخالفة (4) .

و لما كان محتوى مخططات المؤسسات العمومية الاقتصادية المتوسطة الامد و شكلها و طريقة المصادقة عليها و أساليب تأطيرها و تنفيذها تتغير تبعا لطبيعة عمل المؤسسة و أهميته ، و الاولويات المقررة في المخطط الوطني المتوسط الامد ، فانه يعود الى السلطات التنفيذية العليا تحديد كيفيات تطبيق ذلك و كيفيات المصادقة على الثوابت الاستراتيجية لتأطير أعمال المؤسسات و التزاماتها المخططة (5) .

---

(1) أنظر المادة 1 و 2 من المرسوم رقم 88 . 120 المؤرخ في 21 يونيو 1988 ، المتضمن تشكيل الجهاز المؤهل للممارسة صلاحيات الجمعية العامة لصناديق المساهمة ، و الاعوان الائتمانيين التابعين للدولة . و المرسوم الرئاسي رقم 89 . 02 المؤرخ في 21 يناير 1989 الذي يعدل المادة الاولى من المرسوم الاول .

(2) راجع المادة 8 من القانون المتضمن صناديق المساهمة و كذلك المادة 29 منه .

(3) راجع المادة الاولى من المرسوم رقم 86 . 239 المؤرخ في 16 سبتمبر 1986 .

(4) المادة الاولى من المرسوم رقم 88 . 201 المؤرخ في 18 أكتوبر 1988 . المتضمن الغاء جميع الاحكام التنظيمية التي تخول المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي التفرد بأي نشاط اقتصادي أو احتكار تسويق منتوجات أو خدمات ، مالم تكن هناك أحكام تشريعية مخالفة . راجع المرسوم المتضمن تشكيل اللجنة الوطنية للتسيير الاشتراكي للمؤسسات تحت رقم 86 . 275 المؤرخ في 11 نوفمبر 1986 . ثم المرسوم الذي يحدد أشكال الاسهم و شهاداتها التي يمكن للمؤسسة العمومية الاقتصادية اصدارها ، تحت رقم 88 . 177 المؤرخ في 17 سبتمبر 1988 .

(5) راجع المادة 24 من القانون رقم 88 . 02 المؤرخ في 12 يناير 1988 المتعلق بالتخطيط .

أما بالنسبة للجانب المالي فان مبلغ الذمة المالية الابتدائية للمؤسسة تحدده الهيئات التنفيذية العليا المشرفة، في العقد التأسيسي . و برامج استثماراتها كان يحرق من طرف المديرية ، بعد مشاورة مجلس العمال ، على الحكومة صاحبة القرار النهائي في هذا الشأن (1) .

و تنص أحكام القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية الجديد بأنه " يكون للمؤسسات الاقتصادية رأسمال ، تكتتبه أو تدفعه حسب الحالة بصفة مباشرة أو غير مباشرة الدولة أو الجماعات المحلية أو مؤسسات عمومية اقتصادية أخرى ..." (2) .

و قد أسندت مهمة الاستثمارات الاقتصادية الى صناديق المساهمة باعتبارها مؤسسة عمومية اقتصادية تتولى القيام باستثمارات اقتصادية لحساب الدولة عن طريق المساهمة في رأسمال المؤسسات العمومية الاقتصادية بهدف تحقيق أرباح مالية ..." (3) .

ب — الجوانب المتعلقة بالاستيراد و التصدير : تقوم الهيئات التنفيذية العليا طبقا للقانون المتضمن ممارسة احتكار الدولة للتجارة الخارجية عن طريق امتيازات تمنحها لمؤسسات عمومية اقتصادية و هيئات عمومية و تجمعات ذات مصلحة مشتركة بالتحديد المسبق للشروط العامة و الخاصة لتنفيذ احتكار الدولة للتجارة الخارجية في دفتر الشروط الذي يحدد حقوق و التزامات صاحب الامتياز والمحدد من قبل هذه السلطات (4) .

كما تضبط عن طريق المراسيم التنظيمية كيفيات تحديد برامج استيراد السلع و الخدمات و تصديرها و فقا لضغوط السوق و تبعا لاهداف التنمية المخططة حسب المنتوج أو فرع الانتاج . وكذلك " شروط استيراد و تصدير السلع المتنازل عنها مجانا أو المسلمة كعينات و السلع المعفاة من الدفع و السلع التي يتبادلها

---

(1) راجع م 2و73 من الامر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات .

(2) المادة 6 من القانون المذكور .

(3) راجع المادة الاولى و مابعدها من القانون المتعلق بصناديق المساهمة سالف الذكر .

(4) المادة 6 من القانون المذكور الصادر تحت رقم 88.29 بتاريخ 1988/07/19 .

بمكان الحدود ، و كذلك الامر بالنسبة للسلع التي يتم استيرادها طبقا للتشريع المعمول به دون خضوعها لاجراءات التجارة الخارجية " (1) . و يعود اليها أيضا تحديد الكيفيات التي تصدر بمقتضاها المؤسسات العمومية الاقتصادية والمواد و الخدمات في اطار البرنامج العام للتصدير (2) .

ج — فيما يتعلق بانشاء هياكل المساعدة على تنظيم المؤسسات و تسييرها

يندرج أيضا ضمن المهام التي تضطلع بها الهيئات التنفيذية العليا في مجال تنظيم و تسيير نشاط المؤسسة العمومية الاقتصادية ، انشاء الهياكل الادارية و الفنية التي تساعد على تحسين و تنظيم المؤسسات العمومية وسيرها . من ذلك تم انشاء محافظة لتنظيم هذه المؤسسات و تسييرها (3) . و هي تهدف المساهمة في المهمة الدائمة المتمثلة في جعل المؤسسة العمومية ، مهما كان نظامها القانوني ، تنسجم مع المخططات الوطنية ز و ذلك في الاطار العام الذى يستهدف فعالية الهياكل الاقتصادية الوطنية و تنشيطها و الزيادة في مردود مناهج التنظيم و التسيير و تكييفها مع احتياجات التنمية . و تدرس بهذه الصفة و تقترح أى اجراء من شأنه أن يحسن تنظيم المؤسسات العمومية و سيرها ، دون المساس بصلاحيات المؤسسات الاخرى و اختصاصاتها (4) ،
تتولى المحافظة ، في الاطار الذى حددته القوانين و التنظيمات المعمول بها ما يأتي :

— تساعد و تدعم و ترشد المؤسسات و خاصة في عملية تطبيق القوانين المتصلة باستقلالية المؤسسات ، و تطوير في الاطار نفسه التشاور بين المؤسسات ، وتضبط و تقترح النصوص التي تصاحب مقرارات التنظيم الاقتصادى و المالي و التجارى في المؤسسات ، و التي تكون ضرورية للتطبيق و الناجح للقوانين التي لها علاقة باستقلالية ، و تكون على العموم ضرورية لبلوغ فعالية أفضل في المؤسسات كما تتابع و تقوم بانتظام ظروف تطبيق القوانين المتصلة باستقلالية المؤسسات

---

(1) المادة 12 من القانون سالف الذكر .

(2) المادة 19 من القانون سالف الذكر . ثم أنظر تعديل ذلك بالمرسوم التنفيذى رقم 88 . 01 المؤرخ في 15 يناير 1989 و الملحق رقم 1 .

(3) المرسوم رقم 88 . 96 المؤرخ في 10 مايو 1988 .

(4) المادة 2 من المرسوم سالف الذكر . أنظر حول نفس الموضوع المرسوم رقم 84 . 346 الصادر بتاريخ 24 نوفمبر 1984 ، المتضمن انشاء محافظة تنظيم المؤسسات و تسييرها .

و تطوير فاعليتها الاقتصادية و تقدم أية توصية مفيدة في هذا المجال" (1) .

ثانيـــا : المظاهر المتصلة باعادة تنظيم المؤسســـة

تعتبر عملية اعادة تنظيم و هيكلة المؤسسات العمومية من صميم و أهـــم اختصاصات و صلاحيات الهيئات التنفيذية العليا في الدولة ، اذ يمكنهـــا أن تتخذ في الوقت الذى تراه مناسبا من القرارات الرامية الى تقسيم المؤسسة الى عدة مؤسسات أو بدمج مؤسسة مع مؤسسة عمومية أخرى . و يترتب عن اجراء اعادة هيكلة المؤسسة كأصل عام ، الغاء الشخصية المعنوية القديمة لها وتخصيص مجموع أصولها الصافية لمؤسسة عمومية اقتصادية جديدة .

و قد شرعت السلطات التنفيذية العليا في الجزائر منذ مطلع الثمانينات في اجراءات اعادة الهيكلة الادارية و المالية لعدد كبير من المؤسسات العامة سواء على المستوى الوطني أو المحلي . و تمت هذه العملية في ضوء توجيهات القيادة السياسية و تعليمات مجلس الوزراء الذى عالج في العديد من جلساته موضوع اعادة الهيكلة الادارية و المالية للمؤسسات الاشتراكية لجعلها قادرة على الحياة بالاعتماد على نفسها و اجبارها على بذل الجهود الضروريـــة قصد تحسين نسبة استعمال قدرتها الانتاجية وفقا للبرنامج الذي المسطـــر ويقصد باعادة الهيكلة المالية هي مجموعة الاجراءات التي تتخذها الدولـــة و المؤسسة في شتى المجالات بغرض تجسيد استقلال المؤسسة المالي وعـدم لجوئها بصورة منتظمة الى طلب المساعدة من الدولة .

و من الاهداف التي ترمي الى تحقيقها عملية اعادة الهيكلة الاداريـــة و المالية للمؤسسات بصورة عامة ، هي : تطهير محيطها و استقلال تسييرهـــا بالاضافة الى توضيح علاقتها مع الادارة المركزية في الدولة ، بالعمل علـى تحقيق النجاعة و الصرامة في توازنها المالي و تسييرها بصورة عامة ، و بالتالي قابلية حياة المؤسسة بالاعتماد على نفسها اقتصاديا و ماليـــا (2) .

---

(1) المادة 3 من المرسوم ، سالف الذكر . و قد تابعت المادة 4 من هذا المرسوم بأن تتولى المحافظة في هذا المجال و في الاطار الذى حددتـــه المادة 2 أعلاه و طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها " تدرس دراسة شاملـــة و متناسقة جميع الجوانب التي تتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية و علاقاتهـــا فيما بينها و علاقاتها بالبيئة الاقتصادية و يتم ذلك في منظور تنمية مواردهـــا و طاقاتها تنمية قصوى . — تدرس أساليب التكييف و التدابير و كيفيات التطوير التي تتطلبها حركية تطور المؤسسات ، — تعد و تقترح كل الملفات والتوجيهات و الاجراءات الخاصة بكل مهمة من المهمات المذكورة أعلاه . " و قد نصت المادة الاولى منه بأنها توضع لدى الوزير الأول . و يسيرها محافظ يعين بمرســوم يوضع تحت سلطة الوزير الأول (م 3) .

(2) و قد أقر مجلس الوزراء في اجتماعه يوم 5/ 2/ 1984 ، مخطط اعادة الهيكلة المالية لـ 28 مؤسسة وطنية ، من بينها 18 مؤسسة من قطاع السكن=

ان عملية اعادة تنظيم أو هيكلة المؤسسة ليست عملية ظرفية ، بل هي عملية مستمرة يمكن اللجوء اليها في أي وقت ترى السلطة المختصة ضرورة اجرائها نزولا عند مقتضيات المصلحة العامة ، و ملاءمة طبيعة النشاط الاقتصادي .

و اذا كان الامر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات قد أغفل تحديد السلطة المختصة باعادة تنظيم المؤسسة و بيان الحالات التي يمكن أن تلجأ فيها الى اتخاذ مثل هذا الاجراء ، فان القانون الجديد المتخذ من القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية ، قد شرح ذلك عند معالجته لكيفية حل المؤسسة و تصفيتها ، مشترطا في حالات اعادة هيكلة المؤسسة العمومية الاقتصادية بصورة ، كليا أم جزئيا ، أن يتم ذلك بموجب عقد اندماج أو انفصال يتخذ وفق الشكل القانوني المشترط ، مع المؤسسة أو المؤسسات المعنية و بناء على قرار الجمعية العامة الاستثنائية للمؤسسة العمومية الاقتصادية(1) .

= و 5 مؤسسات من قطاع الصناعة الثقيلة و 5 مؤسسات من قطاع الري . وبذلك تكون الحكومة قد صادقت حتى هذا التاريخ ، وحسب ما نشرته الصحافة الوطنية على اعادة الهيكلة المالية لـ 137 مؤسسة كما استكملت عددا آخر من الملفات التي تكون الحكومة قد درستها فيما بعد . راجع جريدة الشعب اليومية المؤرخة في 7/ 2/ 1984 عدد 6308 . من بين المؤسسات التي تعرضت الى اعادة الهيكلة نذكر على سبيل المثال ، الشركة الوطنية للصناعات السليلوزية المنشئة بالامر رقم 68 . 11 بتاريخ 23 يناير 1968 التي انبثقت عنها مؤسستان اثنتان اشتراكيتان وطنيتان الاولى تسمى " المؤسسة الوطنية للسليلوز و الــورق و الثانية " المؤسسة الوطنية للتوضيب بالورق و الورق المقوى" . راجع المرسوم رقم 85 . 191 المؤرخ في 23 يوليو 1985 ثم المرسوم رقم 85 . 192 المؤرخ في 23 يوليو 1985 . كما حولت الى المؤسسة الوطنية للسليلوز و الورق ، الهياكل والوسائل و الاملاك و الاعمال و المستخدمين الذين كانت تسيرهم أو تحوزهم الشركة الوطنية لصناعات السليلوز في اطار أعمالها في مجال ورق الطباعة و الكتابة . راجع المرسوم رقم 85 . 193 المؤرخ في 23 يوليو 1985 . و قد حول أيضا الى المؤسسة الوطنية للتوضيب بالورق والورق المقوى الهياكل و الوسائل و الاملاك و الاعمال و المستخدمين الذين كانت تحوزهم أو تسيرهم الشركة الوطنية لصناعات السليلوز في اطار أعمالها في مجال التوضيب بالمنتوجات السلولوزية راجع المرسوم رقم 85 . 194 المؤرخ في 23 يوليو 1985 .

و نشير أيضا الى تغيير الطبيعة [illegible] القانونية للوكالة النقابية للنقل في مدينة الجزائر و جعل تسميتها الجديدة " المؤسسة العمومية للنقل الحضري في مدينة الجزائر و ضواحيها .

فأصبحت تسمى " المؤسسة العمومية للنقل الحضري في مدينة الجزائر و ضواحيها " . راجع المرسوم رقم 88 . 26 المؤرخ في 9 فبراير 1988 .

(1) المادة 34 و مابعدها من القانون المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات.

و بالرغم من ذلك فانه يمكن الاعتماد في هذا الشأن على القاعدة القائلة من يملك سلطة الانشاء يملك كذلك سلطة اعادة التنظيم و الحل ... الخ . ولما كانت المؤسسة يمكن أن تنشأ بموجب قرار من الحكومة ، " عندما يتعلق الامر على الخصوص بتطوير أنشطة أولوية أو فروع جديدة ذات أهمية استراتيجية مرتبطة بالاهداف الداخلية و الخارجية للتنمية المنصوص عليها في المخطط الوطني " (1) . فانها تتولى بالمقابل اعادة تنظيمها و هيكلتها (2) .

الفرع الثاني : المظاهر المتصلة برقابة نشاط المؤسسة

تقوم الهيئات التنفيذية العليا في اطار صلاحياتها بممارسة الرقابة على نشاط المؤسسة العامة الاقتصادية ، و من أهم ما تشمل عليه هذه الرقابة المصادقة على بعض العقود التي تبرمها المؤسسة ، و لاسيما مع الاطراف الاجنبية و يبدو ذلك خاصة في المؤسسات التي تمارس نشاطا استراتيجيا وعند انشاء شركات اقتصادية مختلطة أو الاقتراض من الاطراف الاجنبية ، وكذا عند فتح المؤسسة فروعا أو ممثليات لها خارج الوطن . و لعل أهم ماتملكه في هذا الشأن أيضا هو تنظيم و اعادة تنظيم الرقابة على المؤسسات في حد ذاتها . فهي زيادة على انشائها و تنظيمها للاجهزة المؤهلة للقيام بهذه الرقابة و التقييات الاقتصادية الدورية على نشاط و عمل هذه المؤسسات (3) . يمكنها كذلك أن تنقل الوصاية على المؤسسة من هيئة لاخرى .

وعليه نقوم بدراسة موضوع هذا الفرع في النقاط التالية :

أولا : مايتصل بالترخيص و التصديق المسبق على بعض التصرفات .

ثانيا : مايتصل ببعض المظاهر الرقابية الاخرى

ثالثا : مايتصل بتنظيم و اعادة تنظيم و نقل الرقابة على المؤسسة

أولا : الترخيص و التصديق على اجراء بعض التصرفات

تخضع العقود و الاتفاقات و البروتكولات التي تبرمها الشركات أو المؤسسات العامة الاقتصادية مع الاطراف الاجنبية الى مراقبة الحكومة ، و هذا من خلال التصديق المسبق على ابرام هذه العقود أو الاتفاقات وفقا للاحكام التشريعية في هذا الشأن .

---

(1) المادة 14 ف1 و مابعدها من القانون المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات .

(2) راجع قائمة المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تم تحديدها من طرف اللجنة الوطنية للاصلاح الاقتصادي تحت اشراف رئيس الحكومة للشروع في تطبيق الاحكام الجديدة المتعلقة باستقلالية المؤسسات – جريدة المجاهد اليومية (باللغة الفرنسية) بتاريخ 9/ 01/ 1989 .

(3) أنظر المادة 41 من القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية سالف الذكر .

من ذلك على سبيل المثال ، ما جاء به الامر رقم 71 — 22 المؤرخ في 22 أفريل سنة 1971 ، المتضمن تحديد الاطار الذى تمارس فيه الشركات الاجنبية نشاطها في ميدان البحث عن الوقود السائل و استغلاله . ثم أحكام القانون المتعلق بأعمال التنقيب و البحث عن المحروقات و استغلالها ، و نقلها بالانابيب الصادر بتاريخ 19 أوت 1986 تحت رقم 86 . 14 ، و التي نصت المادة 20 منه بأنه " لايمكن لاى شخص معنوى أجنبي يرغب في ممارسة أعمال التنقيب و البحث عن المحروقات السائلة و استغلالها ، أن يقوم بذلك الا بالاشتراك مع مؤسسة وطنية حسب الشروط و الاشكال المنصوص عليها في القانون المذكور و تتمثل في ابرام عقد بين المؤسسة الوطنية و الشخص المعنوى الاجنبي أو الاشخاص المعنويين الاجانب ، أو بمقتضى بوتكول بين الدولة و الشخص أو الاشخاص المعنوية الاجنبية . و يجب أن يحدد العقد بين المؤسسة الوطنية و الطرف أو الاطراف الاجنبية ، القواعد التي يخضع لها الاشتراك ، و لاسيما المساهمة في الاعباء و الاخطار و النتائج ، ثم كيفية انتفاع الشريك الاجنبي . و قد أشترط المشرع الموافقة عن طريق التنظيم على البروتكولات و العقود المذكورة (1) .

و تأسيسا على ذلك ، صدرت الموافقة على الملحق رقم 1 من الاتفاق الخاص بالبحث عن البترول و استغلاله في الجزائر المبرم بين المؤسسة الوطنية " سوناطراك " من جهة و شركة بتروبراس أنترناسيونال من جهة أخرى و المتضمن تمديد مدة صلاحية مرحلة البحث في قطعة زلفانة (2) .

و كذلك المصادقة على الملحق رقم 1 من الاتفاق الخاص بالبحث عن الوقود الخام و استغلاله في الجزائر المبرم بين المؤسسة الوطنية " سوناطراك " من جهة و شركة جيلسنمبرغ . . أج من جهة أخرى . و المتضمن تمديد مدة صلاحية مرحلة البحث في قطعة العرق (3) . و المصادقة على الملحق رقم 2 من الاتفاق المؤرخ في 7 يوليو سنة 1979 الخاص بالبحث عن الوقود السائل في الجزائر و استغلاله المبرم بالجزائر في 08 أبريل 1986 بين المؤسسة الوطنية " سوناطراك " من جهة و مؤسسة " نفط ـ غاز " من جهة أخرى ، و المتضمن تمديد مدة صلاحية مرحلة البحث بالنسبة الى قطعة " توقرت " (4) .

---

(1) راجع المادة 20 و 21 من القانون رقم 86 . 14 المؤرخ في 19 أوت 1986 .
(2) المرسوم رقم 85 . 17 المؤرخ في 2 فبراير 1985 .
(3) المرسوم رقم 85 . 18 المؤرخ في 2 فبراير 1985 .
(4) المرسوم رقم 86 . 224 المؤرخ في 2 سبتمبر 1986 .

و قد اشترطت أحكام القانون المتعلق بأعمال التنقيب و البحث عن المحروقات و استغلالها و نقلها بالأنابيب ، عدم " الشروع في أعمال التنقيب و البحث عن المحروقات و استغلالها الا برخصة منجمية . وتسلم الرخصة المنجمية عن طريق التنظيم لمؤسسة وطنية دون سواها " (1) .

و انه " يمكن أن تسحب الرخصة المنجمية من حائزها اذا لم يف بالالتزامات التي أكتتب بها أو توقف عن تطبيق الشروط و الالتزامات المترتبة على هذا القانون و النصوص المتخذة لتطبيقه" (2) .

و يتم تحديد شروط تطبيق أشكال و كيفية الحصول على الرخصة المنجمية عن طريق المراسيم التنظيمية و التنفيذية التي يصدرها رئيس الجمهورية و كذلك رئيس الحكومة في ظل الدستور الجديد . فبالنسبة الى " رخصة البحث أو رخصة خ." تمنح " بمرسوم لمدة خمس (5) سنوات و يشمل هذا المرسوم رخصة البرنامج التي تبين مبلغ الالتزامات المالية الضرورية لتنفيذ الاشغال المذكورة..."(3) .

كما "تمنح رخصة الاستغلال بمرسوم يتخذ بناء على اقتراح الوزير المكلف بالمحروقات . و يضبط من المرسوم حدود مساحة الاستغلال و يحدد شروط كيفيات تنفيذ الاشغال التكميلية في الاستغلال التي تخضع لها المؤسسة الوطنية "(4)

و الجدير بالذكر أن المصادقة لا تنحصر في العقود و الاتفاقات التي تتم بين المؤسسة و الاطراف الاجنبية و حسب و انما تشمل كذلك حتى العقود و الاتفاقات التي تبرمها مع الدولة ذاتها ، مثال ذلك ، الموافقة التي تمت على الاتفاقية الحاصلة بين الدولة و الشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية و التي جاء بها " اتفق وزير النقل المتصرف باسم الدولة مع الشركة الوطنية للسكك الحديدية التي يمثلها مديرها العام على صحة هذه الاتفاقية ، باعتبار

---

(1) المادة 9 من القانون سالف الذكر .

(2) المادة 13 من القانون سالف الذكر .

(3) المادة 15 من المرسوم رقم 88 . 34 المؤرخ في 16 فبراير 1988 المتعلق بشروط منح الرخصة المنجمية للتنقيب عن المحروقات و البحث عنها و استغلالها و شروط التخلي عنها و سحبها .

(4) المادة 39 من المرسوم سالف الذكر . و كانت المادة منه قد نصت على أن " يمنح الوزير المكلف بالمحروقات بقرار المؤسسة الوطنية رخصة التنقيب مدة أقصاها سنتان (2) ... " .

هنه ، الشركة عنصرا أساسيا في منظومة النقل الوطنية و تعد مرفقا عاما أساسيا يفرض تدخل الدولة " (1) . و بما أن صناديق المساهمة في نظامنا الاقتصادي الجديد لايجوز لها تسيير حسابات الايداع و اللجوء الى الادخار و ذلك لعدم كونها مؤسسات مصرفية . فأنه يمكن الترخيص لها ، عن طريق التنظيم الحصول على قروض مقابل سندات التزامية مقرونة بضمانات أو غير مقرونة بها (2) .

ثانيـــا : بعض المظاهـر الرقابيـة الاخـرى

بالاضافة الى تقدم ، فان الهيئات التنفيذية العليا تمارس بعض المظاهـر الرقابية الاخرى على نشاط المؤسسات العامة الاقتصادية سواء كان ذلك بصورة مباشرة أو بصورة غير مباشرة ، مثل تحديد أسعار بيع بعض المنتوجات ذات الاهمية الاستراتجية و احداث ممثليات أو فروع لبعض الهيئات العمومية والمؤسسات الاقتصادية في البلاد الاجنبية ، ووضع شروط توظيف مستخدميها و تحديـد أجورهم (3) .

من ذلك نذكر على سبيل المثال المرسوم رقم 143.86 المؤرخ في 25 يونيو 1986 ، الذى يحدد أسعار بعض المنتوجات البترولية ، بناء على التقريـر المشترك بين وزير التجارة و وزير الطاقة و الصناعات الكيمياوية . ثم المرسـوم رقم 157.86 الصادر بتاريخ 29 يونيو سنة 1986 ، الذى يحدد مبلغ حدود الربح و أتساوي التدخل و أداء الخدمات المطابقة على الحبوب و الخضر اليابسة و أسعارها و كيفيات رفع ثمنها و خزنها و اعادة بيعها في موسم 1986.86(4) . و هذا التدخل يفرضه تخطيط الاسعار الذى يجب عليه ، " طبقا لحتميات التحكم في تطور التكاليف و الاسعار ، و التطور المخطط لمستوى معيشة السكان ، و في اطار التوازنات العامة و أهداف المخطط أن : - يرمي الى وضع أسعار متناسقة

---

(1) راجع المرسوم رقم 120.88 المؤرخ في 28 يونيو سنة 1988 المتضمن الموافقة على الاتفاقية الحاصلة بين الدولة و الشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية وكذلك الملحق المرفق به ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 26 لسنة 1988 .

(2) المادة 9 من القانون المتضمن صناديق المساهمة السالف ذكره .

(3) راجع المرسوم المتعلق بشروط توظيف و تحديد أجور مستخدمي ممثليات الهيئات و المؤسسات العمومية في البلاد الاجنبية ، الصادر بتاريخ 20 فبراير 1974 تحت رقم 55.74 . و المرسوم المتعلق بالاحكام المالية المطابقة على ممثليات المؤسسات العمومية في البلاد الاجنبية الصادر بتاريخ 20 فبراير سنة 1974 ، تحت رقـم 56.74 .

(4) أنظر المرسوم رقم 159.86 المؤرخ في 29 يوليو 1986 المتعلق بشروط تحديد محاصيل استغلال الدقيق و السميد و الخبز و العجائن الغذائيـة و الكسكسي و أسعارها .

لمختلف السلع و الخدمات ، مما يؤدي الى تصرف عقلاني للأعوان الاقتصاديين واستعمال أحسن لعوامل الانتاج ، - يسمح بفضل تكوين منتظم لحد تلبية الحاجيات الاستهلاكية للسكان ، في اطار تطبيق الميزانية العائليـــة النموذجيــة" (1) .

و من بين ما يهدف اليه كذلك " تحديد نظام و مستويات حدود الربـــح المتعلقة بالمنتوجات الاساسية مما يهدف الى تفادي ظهور أوضاع ربحيـــة تضاربية ، مع دفع تكاليف الخدمات المؤداة فعلا " (2) .

كما يعود اليها أمر فتح أو احداث و تنظيم ممثليات عامة و وكالات جهويـــة في الخارج تابعة لبعض المؤسسات العامة الاقتصادية و الهيئات العموميـــة الاخرى . نذكر منها على سبيل المثال المرسوم رقم 84 . 108 المؤرخ فـــي 12 مايو سنة 1984 ، المتعلق بالممثليات العامة و الوكالات الجهوية في الخارج التابعة للمؤسسة الوطنية لاستغلال الخدمات الجوية الدولية للنقل العمومـــي " الخطوط الجوية الجزائرية " (3) ثم مجموعة المراسيم المتضمنة احداث و تنظيم ممثليات للوكالة الوطنية للصحافة - وكالة الانباء الجزائرية - بكل مـــن زمبابوي و الهند ، و المكسيك و بريطانيا العظمى و ايرلندة الشمالية (4) . و أخيرا الاحكام التي تنص على تنظيم ممثليات الشركة الوطنية للنقل البحري في الخارج وعملها (5) . و قد سحب تنفيذها على المؤسسة الوطنيـــة للنقل البحري للمسافرين ، بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 89 . 21 الصـــادر بتاريخ 7 مارس سنة 1989 ، الذي نص على انشاء ممثلية للمؤسسة الوطنيـــة للنقل البحري للمسافرين ، تسمى " المندوبية التجارية " في أوربا ، يكـــون مقرها في مدينـــة مرسليا (فرنســـا) .

ثالثـــا : تنظيم و اعادة تنظيم الرقابة على نشاط المؤسســـة

تملك الهيئات التنفيذية العليا سلطة تنظيم و اعادة تنظيم الجهات والاجهزة التي أوكلت اليها مهمة متابعة و مراقبة مظاهر النشاط العام ، و نشاط المؤسسات العامة الاقتصادية بصورة خاصة ، و من ثم فهي التي تحدد الجهة التي تمـــارس وصايتها على مؤسسة معينة كما تستطيع نقلها أو تغيير الوصاية الادارية عليهـــا من جهة لاخرى . و من الامثلة على ذلك نقل سلطة الوصاية على الشركة الوطنيـــة

---

(1) المادة 40 من القانون رقم 84 . 22 المؤرخ في 24 ديسمبر 1984 المتضمن المخطط الخماسي 1985 - 1989 .

(2) راجع بقية الاهداف التي يرمي الى تحقيقها تخطيط الاسعار بالمادة 41 من القانون المتضمن المخطط الخماسي 85 - 1989 ، سالف الذكر .

(3) راجع المرسوم رقم 85 . 57 المؤرخ في 23 فبراير 85 الذي يتمم المرسوم المذكور .

(4) المنشورة بالجريدة الرسمية عدد 4 بتاريخ 29 يناير 1986 .

(5) و هي الاحكام التي جاء بها المرسوم رقم 87 . 78 المؤرخ في 7 أبريل 1987 .

للصناعات الكيماوية الى وزير الطاقة و الصناعات الكيماوية يمارسها في الحدود و حسب الأشكال المنصوص عليها في التنظيم الجاري به العمل ، بعد أن كانت خاضعة الى وصاية و زير الصناعات الخفيفة (1) . و بناء على هذا النقل يحل و زير الطاقة و الصناعات الكيماوية و البتروكيماوية ، محل و زير الصناعات الخفيفة في جميع الاحكام الواردة في القانون الاساسي الملحق بالأمر الصادر بتاريخ 14 ديسمبر 1969 المتضمن أحداث الشركة الوطنية للصناعات الكيماوية (2) .

كما نقلت الوصاية من على 73 مؤسسة كانت من قبل تابعة لسلطة و زيــر التعمير و البناء و الاسكان ، و وضعت تحت و صاية الولاة المعنيين . " و بهذه الصفة ، يحل الوالي المختص اقليميا ، في جميع أحكام النصوص المتعلقة بهــا محل و زير التعمير و البناء و الاسكان فيما يخص ممارسة الوصاية على كل واحدة من المؤسسات و الهيئات ، من اطار الصلاحيات المسندة اليه طبقا للقوانيــن و التنظيمات المعمول بها في هذا المجال " (3) . و كان المرسوم الصادر بتاريخ 16 أكتوبر 1983 تحت رقم 83 . 561 قد استحدث هيكلا للتفتيــش في رئاسة الجمهورية يدعى " المفتشية " ، تضطلع بمهمة الاعلام عن ظـــروف عمل مصالح الدولة و الجماعات المحلية و المؤسسات و الهيئات و الهياكـــل التابعة لها (4) . ...

و قد خولها المشرع صلاحيات هامة تفتيشية و رقابية ، اذ خولت في اطــار اختصاصها ، القيام بمهمات التحري فيما يأتي : " ظروف تطبيق النصوص الاساسية في البلاد و توجيهات القيادة السياسية و القوانين و التنظيمات ظروف عمل مصالح الدولة ، و الجماعات المحلية ، والمؤسسات و الهيئات ، والهياكل التابعة لها ، و لاسيما فيما يخص استخدام الوسائل البشرية و الماديــــة الموضوعة تحت تصرفها و تسييرها ، ـ اتقان الخدمات التي تقدمها الهيئات المذكورة في المادة الاولى أعلاه ، ـ و يمكن أن تسند ، زيادة عن ذلك الــى المفتشية مهمة التحقيق في أوضاع خاصة أو استثنائيـــة " (5) .

---

(1) المادة الاولى من المرسوم رقم 85 . 73 المؤرخ في 13 أفريل 1985 المتضمن نقل الوصاية على الشركة الوطنية للصناعات الكيماوية .

(2) المادة 2 من نفس المرسوم .

(3) المادة الاولى من المرسوم رقم 85 . 269 الصادر بتاريخ 5 نوفمبر سنة 1985 ، المتعلق بالوصاية على بعض الهيئات و المؤسسات الموضوعــة تحت سلطة و زير التعمير و البناء و السكان ، راجع الملحق الاول و الثانــي لهذا المرسوم .

(4) المادة الاولى من المرسوم المذكور . وقد استثنت المادة 3 منه تدخــل المفتشية في التسيير المالي للهيئات المذكورة ، وفي مصالح الامن و هيئات المصالح و المؤسسات التابعة لوزارة الدفاع الوطني ، الاعمال القضائية و الاعمال التربوية و التي تعتمد في عملها على المساعدة التنشيطية للمصالح المركزية و المحلية التابعة للادارة و تحاورها .

(5) المادة 2 من المرسوم المذكور .

و تتكون هذه المفتشية من مفتشين عامين و مفتشين ، يوضع المفتشون خلال ممارستهم لمهامهم تحت سلطة مفتش عام مسؤول (1) . و يمكن أن يساعدهم في اطار تحرياتهم ، أعوان يختارون حسب مستواهم في المسؤولية وكفاءتهم . و تضع الوزارات المعنية هؤلاء الاعوان تحت تصرفهم ، و في هذا الاطار فهم يلتزمون بما يلتزم به المفتشون العامون (2) و المفتشون . و المفتشية أن تقوم بعملها من خلال مهمات رقابية دورية مباغتة أو معلنة (3) .

و قد خول هؤلاء المفتشون في اطار عملهم ما يأتي :

أ ـ " طلب تقديم أي و ثيقة تتعلق بعمل الهيكل الذى يجرى تفتيشه و الاطلاع عليها و نسخها في ان اقتضى الامر ذلك " .

ب ـ " تقديم أي طلب معلومات شفويا أو كتابيا " (4) .

و هم ملزمون خلال ممارستهم لمهمتهم أن يحافظوا " على السر المهني في جميع الظروف وعدم تبليغ الوقائع التي يلاحظونها خلال قيامهم بمهمتهم الا للسلطات العليا المؤهلة ، و تفادى أى تدخل في تسيير المصالح التي يجرى تفتيشها مع الامتناع خاصة عند اصدار أى أمر من شأنه أن يمس الصلاحيات المسندة الى المصالح المذكورة ، ثم رد الوثائق التي يطلعون عليها في حالتها الاولى (5) " و أخيرا يترتب على اجراء كل تفتيش تحرير تقرير نهائي (6) . و قد أجيز للمفتش العام المسؤول عن المهمة أن يعلم فورا السلطة السلمية أو الوصية المعنية بتقرير ، و ذلك في حالة معاينة وقائع خطيرة تلحق ضررا بحسن سير المصلحة أو الهيئة التي يجرى تفتيشها و بعملها ، ان اقتضى الامر على اتخاذ أى اجراء تحفظي يرونه مفيدا (7) . و من ثم " يتعين على السلطة الوصية و المسؤولين الذين يطلعون بصلاحية التأديب أن يعلموا المفتشية بالتدابير التي يتخذونها بمجرد اشعارهم بما ورد في المادتين 13 و 14 أعلاه " (8) . و خلاصة القول أن سلطة

---

(1) المواد 6 و 8 من المرسوم المذكور .
(2) المادة 9 من المرسوم المذكور .
(3) المادة 4 من المرسوم المذكور .
(4) المادة 10 من المرسوم المذكور .
(5) المادة 11 من المرسوم المذكور .
(6) المادة 16 من المرسوم المذكور .
(7) المادة 14 من المرسوم المذكور .
(8) المادة 15 من المرسوم المذكور .

الهيئات التنفيذية العليا لا تقف عند حد ممارسة بعض مظاهر الرقابة على نشاط المؤسســة بل تقوم كذلك بتنظيم هذه الرقابة و اعادة تقاسمها و توزيعها بما يتلاءم و المهمة المنوطة بها .

المطلــب الثـالــث : مظاهر الاشراف للهيئات التنفيذية العليا المتعلقة بتوجيه و تنسيق نشاط المؤسســة

تقوم الهيئات التنفيذية العليا ، بحكم و لايتها العامة و الشاملة على مختلف مظاهر النشاط العام في الدولة ، بتوجيه و تنسيق نشاط المؤسسات العامة الاقتصادية بصورة مباشرة أو غير مباشرة . و اذا كان تتبع مظاهـــر تنظيم و مراقبة نشاط هذه المؤسسات من طرف الهيئات التنفيذية العليـــا يبدو واضحا من خلال ماتصدره هذه الهيئات من مراسيم و لوائح اداريـــة في هذا الشأن فان الامر قد يختلف بالنسبة للوظائف الادارية الاخرى ولا سيما فيما يتعلق بوظيفتي التوجيه و التنسيق بالذات ، و سبب ذلك يعود الـــى طبيعة النظام السياسي و الاداري الجزائري قبل صدور دستور 989 1 الجديد .

ففي ظل الوضع الدستوري القديم كان حزب جبهة التحرير الوطني هـــو الحزب الواحد في البلاد الذي يمثل دليل الثورة الاشتراكية و القوة المسيرة للمجتمع و أداتها في مجالات القيادة و التخطيط و التنشيط ، و تتجســـد قيادة البلاد في وحدة القيادة السياسية للحزب و الدولة . و في اطار هذه الوحدة ، فان قيادة الحزب هي التي توجه السياسة العامة للبلاد ، و مـــن ثم فان أعضاء الهيئات التنفيذية العليا هم أساسا أعضاء في قيادة الحـــزب تسند الوظائف الحاسمة في الدولة إلى أعضاء من قيادته (1) . و بنـــاء على ذلك فان ما تقوم به الهيئات التنفيذية العليا ، المتمثلة في رئيـــس الجمهورية و الوزير الاول أو رئيس الحكومة حاليا ، و مجلس الوزراء و مجلـــس الحكومة ، في مجال توجيه و تنسيق مظاهر النشاط العام الاقتصادي ، يندرج ضمن التوجيهات و التوصيات و الارشادات الصادرة عن الاجهزة القيادية العليا للحزب ، بل تعد انعكاسا لها نظرا للتداخل و التكامل الموجود بين هـــذه الاجهزة و أجهزة الدولة عمليا من أجل تحقيق أهداف واحدة (2) .

---

(1) راجع المواد 94 . 95 . 97 . 98 . 182 من دستور 1976 .

(2) رغم أن دستور 1976 قد جسد نظريا فكرة انفصال أجهزة الحـــزب عن أجهزة الدولة في المادة 110 منه التي تنص على أنه " تعمل أجهزة الحزب و أجهزة الدولة في اطارين منفصلين بوسائل مختلفة من أجل تحقيق أهداف واحدة ، لا يمكن أن تتداخل اختصاصات كل منهما أو تختلط ببعضهما ، يقوم التنظيم السياسي للبلاد على التكامل في العمل بين أجهزة الحزب و أجهـــزة الـدولـــة " .

و انطلاقا من هذه المعطيات الدستورية و الموضوعية نرى من الضروري بعد التعرض الى مظاهر اشراف الهيئات التنفيذية العليا المتصلة بتوجيه وتنسيق نشاط المؤسسة ، الاشارة الى الدور الذى لعبته أجهزة حزب جبهة التحريـــر الوطني في هذا الشأن خلال الفترة المعتبرة من حياة الدولة الجزائرية الحديثة لذا فاننا نقسم موضوع هذا المطلب الى فرعين :

الفرع الأول : نتعرض فيه الى مظاهر اشراف الهيئات التنفيذية العليا المتصلة بتوجيه و تنسيق نشاط المؤسســـة

الفرع الثاني : نتناول فيه الدور الذى لعبته الهيئات القيادية العليا لحزب جبهة التحرير الوطني بخصوص توجيه و تنسيق نشاط المؤسسة في ظل دستور 1976 .

الفرع الاول : دور الهيئات التنفيذية العليا في مجال توجيه و تنسيـــق نشاط المؤسســـة

من المعلوم و كما ذكرنا من قبل أن الدساتير هي التي تتولى في كل بلـــد تحديد الهيئات التنفيذية العليا ، كما تحدد لها أيضا مهامها و اختصاصاتهـــا في شتى المجالات التنفيذية و التنظيمية و الاشرافية . فرئيس الجمهورية في النظام السياسي الرئاسي ، و رئيس مجلس الوزراء و مجلس الوزراء في النظام السياسي البرلماني ، هم عادة المقصودون بهذه الهيئات لوجودهم على رأس الهيئة التنفيذية ، فيضطلعون بوظيفة تنفيذ القوانين و تنظيم و ترتيب المصالـــح العامة مع رسم و تحديد السياسة العامة للأمة ، بالاضافة الى متابعة و توجيـــه و تنسيق و رقابة عمل الجهاز الادارى و ما تفرع عنه من هيئات و مؤسسات فـــي كامل أنحاء البـــلاد .

و سنكتفي هنا بالتعرض الى اشراف الهيئات التنفيذية العليا على المؤسسات العامة الاقتصادية في النظام الادارى الجزائرى ، بادئين في ذلك برئيــــس الجمهورية و مجلس الوزراء ، ثم رئيس الحكومة و مجلس الحكومة .

أولا : مظاهر التوجيه و التنسيق التي يمارسها رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء

أ — رئيس الجمهوريـــة : ان رئيس الجمهورية و هو رئيس الدولة و فقا لدستور 1976 يضطلع بقيادة الوظيفة التنفيذية ، و يمارس السلطة السامية طبقا لأحكام الدستور ، كما يجسد وحدة القيادة السياسية للحزب و الدولة (1) .

---

(1) راجع المادة 104 من الدستور الجزائرى لسنة 1976 و القوانين المعدلة لـــه .

و بالنظر الى صفته السياسية و الادارية ، فهو يقرر طبقا للميثاق الوطني و لاحكام الدستور السياسة العامة للامة في المجالين الداخلي و الخارجي و يقوم بقيادتها و تنفيذها ، يحدد صلاحيات أعضاء الحكومة ، يترأس مجلس الوزراء ، يترأس الاجتماعات المشتركة لاجهزة الحزب و الدولة ، يضطلع بالسلطة التنظيمية ، يسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات ، يعين الموظفين المدنيين و العسكريين ، طبقا للقانون ... " (1) .

و بناء على ذلك يملك رئيس الجمهورية ، الامين العام للحزب في ظل هذا الدستور و حتى بمقتضى دستور 1989 الحالي سلطة تنظيمية واسعة تخول له عن طريق مايصدره من مراسيم انشاء أو الغاء أو دمج أو تعديل مرافق النشاط العام و في مقدمتها المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادى ، كما يملك أيضا سلطة تعيين أو عزل المشرفين عليها على النحو الذى سبق لنا شرحه ، و يملك كذلك على صعيد نشاط هذه المؤسسات أن يتابع و ينسق و يراقب عملها باستمرار للتأكد من مطابقته للسياسة العامة المرسومة للبلاد (2) . و يقوم رئيس الجمهورية بتوجيه و تنسيق و متابعة و مراقبة نشاط مؤسسات القطاع العام الاقتصادى ، عن طريق مايصدره اليهم بنفسه من توجيهات و تعليمات كتابية أو شفوية بصورة دورية ، أو بواسطة بعض الاجهزة المتعددة التابعة لرئاسة الجمهورية كالمفتشية و التقارير التي يرفعها اليه مجلس المحاسبة سنويا (3) .

---

(1) م (111) الفقرات 2 ، 6 ، 7 ، 8 ، 9 ، 10 ، 11 ، 12 من الدستور الجزائرى لسنة 1976 ، و تنص م . 152 على أنه " يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي . كل المسائل ، ماعدا تلك التي يختص بها القانون هي من المجال التنظيمي " . و لرئيس الجمهورية أن يشرع فيما بين دورة و أخرى للمجلس الشعبي الوطني عن طريق اصدار أو أمر تعرض على موافقة المجلس الوطني عن طريق اصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الوطني الشعبي في أول دورة مقبلة " م . 153 . ثم قارن المواد 69 و 74 و 116 من الدستور الجديد الصادر سنة 1989 .

(2) أنظر على سبيل المثال : المرسوم رقم 80 . 175 المؤرخ في 15 يوليو سنة 1980 ، المتضمن تعديل هياكل الحكومة . و المرسوم رقم 80 . 176 المؤرخ في 15 يوليو 1980 ، المتضمن تشكيل الحكومة . ثم المرسوم رقم 85 . 119 المؤرخ في 21 مايو 1985 الذى يحدد الهيكل العامة لهياكل الادارة المركزية و أجهزتها في الوزارات ، المنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 22 مايو 1985 العدد 22 . راجع بنفس العدد المذكور بقية المراسيم المتضمنة تنظيم الادارة المركزية لكل وزارة ، أنظر كذلك المرسوم رقم 85 . 19 المؤرخ في 2 فبراير 1985 ، المتضمن انشاء المؤسسة الوطنية لانجاز الاعمال الكبرى في باطن الارض ، و كذلك المرسوم 85 . 185 المؤرخ في 2 يوليو 1985 ، الذى يعدل المرسوم رقم 83 . 516 المؤرخ في 27 أوت 1983 و المتضمن انشاء مؤسسة الاشغال السياحية في جنوب البلاد و المرسوم رقم 84 . 12 المؤرخ في 22 يناير 1984 المتضمن تنظيم تشكيل الحكومة .

(3) راجع في ذلك المادة 190 من الدستور الجزائرى الصادر سنة 1976 =

و نظرا لعدم امكانية استعراض كل هذه التوجيهات و التعليمات الرئاسية الهادفة الى توجيه و تنسيق نشاط المؤسسات لكثرتها ، سوف نركز على بعضها بعضها نوردها على سبيل المثال لا الحصر ، منها على وجه الخصوص التعليمة رقم 19 المتعلقة بعقلنة تسيير المؤسسات الوطنية و تقويم جهاز الانتاج . و مما جاء فيها " اذا كانت هناك مجهودات أكيدة قد تم القيام بها في اتجاه صرامة أكبر في تسيير المصالح العامة و تقويم جهاز الانتاج و الالغاء التدريجي لمظاهر التسيب و الاهمال فلازالت بعض النقائص تلاحظ باستمرار في هذا المجال . ان مثل هذه الوضعية التي لا مبرر لها ناتجة عن بعض الممارسات التي ينبغي استبعادها خاصة ذلك الميل الى تشابك و اختلاط المسؤوليات و في شروط توزيعها و التكفل بها و كذلك الجمود الملاحظ فيما يتعلق بالمتابعة و التقييم و الرقابة المستمرة و المنهجية على جميع المستويات . ان وظائف التوجيه و التنشيط و التسيير و المتابعة ينبغي القيام بها في اطار الصلاحيات المحددة بوضوح في النصوص السارية المفعول ، و في هذا الصدد ، فان التزام الاطارات المسيرين و العمال و المنتخبين لا يمكن تحقيقه الا اذا كان للجميع الاحساس بأنهم المشاركين يوميا في حياة و تنمية هياكل نشاطاتهم ، و لهذا الغرض ينبغي قبل كل شيئ ازالة العقبات التي تحول دون السير الحسن لهذه الهياكل و من بينها نذكر خاصة البيروقراطية الوصائية التي تجرد المسؤولين المسيرين و المنتخبين من سلطاتهم في اتخاذ المبادرة و القرار و كذلك التنقلات المفرطة للعمال و عدم ثبات مسارهم الوظيفي و التغيير التعسفي للمسؤولين و التبذير بكل أشكاله و بصفة عامة عدم الملاءمة الكمية و النوعية بين الوسائل البشرية و المادية و المهام ، و لتفادي مثل هذه الاوضاع يليق الان اتخاذ الاجراءات العقوبية الموضوعية و القيام بالتصحيحات اللازمة و ذلك على أساس المتابعة الميدانية المستمرة و التقييم الحاسم و المراقبة الصارمة ، و أخيرا هكذا ينبغي أن تتدخل العقوبة التي هي عنصر من عناصر ممارسة المسؤولية عندما تقتضيها ضرورة حماية الهيكل المعني و المحافظة على الصالح العام ، كما يجب أن تعني مجموع المشاركين الفعليين في اتخاذ القرارات التي تنجر عنها النقائص و الاخلالات و الاضرار التي تتم معاينتها . و في هذا الاطار أصبح حتميا التفكير عند الضرورة في حل الهيكل العاجز و القيام بتعويضه أو بتغييره و هذا طبقا للقوانين و الانظمة المعمول بها . و بالموازاة مع هذا العقاب

= و القوانين المحداة له حيث نصت على أنه " يؤسس مجلس محاسبة مكلف بمراقبة مالية الدولة و الحزب و المجموعات المحلية و المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها ، يرفع مجلس المحاسبة تقريرا سنويا الى رئيس الجمهورية و كذلك المرسوم رقم 83.561 المؤرخ في 15 أكتوبر 1983 المتضمن أحداث هياكل للتفتيش في رئاسة الجمهورية .

السلبي ، ينبغي اتخاذ الاجراءات اللازمة لتشجيع المسؤولين و العمال والتقنية بالذين تتوج جهودهم بنتائج معتبرة بالنظر الى المقاييس المحددة في هذا الشأن ..."(1) .

وكان رئيس الجمهورية قد أشار في الكلمة التي ألقاها في الاجتماع الوطني الاول حول التنمية أنه ، " لا مجال في مجتمع اشتراكي لمؤسسات انتاجيـــة تعيش عالة على الدولة " (2) كما جاء في هذه الكلمة أيضا " ... ان القرار المتخذ يلزم الجميع و لا مجال لتجاوز أي قرارات ثم اتخاذها سواء على المستوى المحلي أو على المستوى المركزي ، ان حرية المبادرة مكفولة في اطار القوانـــين و في حدود القرارات المتخذة بعد اقرارها ، و بدون أي محاولة لتأخير التطبيق أو التطبيق الجزئي ، و خاصة اذا تعلق الامر بقرارات صادرة عن هيئة علـــيا و لا مجال للمساومة حول تنفيذ أي قرارات خاصة تلك التي صادق عليها المجلس الشعبي الوطني " " و مفهومنا بالنسبة للتسيير الاشتراكي هو مفهوم واضـــح جوهره هو مساهمة العامل المنتج في اتخاذ القرارات التي تهم عملية الانتـــاج و مشاركته في رفعه و تحسين نوعيته و تخفيض ثمن تكلفته " (3) و ليس معـــنى ذلك أن هذه التوجيهات و التعليمات الرئاسية تقف عند العموميات ، بـــل نجدها أحيانا تتناول التفاصيل و الجزئيات . من ذلك مثلا التوجيهات والتعليمات الرئاسية الى المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي ، المتعلقة بعملية الاستيراد بصورة عامة و التي و زعت عليها بواسطة منشور صادر عن وزارة الصناعة الخفيفة بتاريخ 17 جوان 1978 .

حيث أوجبت هذه التوجيهات مايلي :

1 — وضع برنامج للاستيراد لكل مؤسسة يؤخذ بعين الاعتبار قدرات الانتـــاج الوطني ، و مايمكن أن توفره السوق المحلية للمؤسسة بالدرجة الاولى قبل اللجوء الى المصادر الاجنبيـــة .

---

(1) راجع نص التعليمة المذكورة بجريدة الجمهورية بتاريخ 22 جانفي 1985 ص : 3 عدد 6107 و أنظر أيضا التعليمة الرئاسية رقم 2 الموجهة الى أعضـاء الحكومة و الولاة بتاريخ 8 فيفري 1984 . و المتضمنة توجيهات تهدف الـــى زيادة تعميق اللامركزية كما نص عليها الميثاق الوطني و الدستور . ثم التعليمة الرئاسية رقم 47 لمواجهة الازمة الاقتصادية و المنشورة بجريدة الجمهوريـــة يوم 2 أفريل 1986 ص : 3 العدد 6472 .

(2) راجع في ذلك النشرة الداخلية لقسم الاعلام و الثقافة بحزب جبهـــة التحرير الوطني ماي 1983 العدد 17 ص : 27 .

(3) من كلمة رئيس الجمهورية ، الامين العام للحزب ، في اللقاء الوطـــني المتمية بتاريخ 2/ 12/ 1982 ، و المنشور بجريدة الشعب عدد 5941 بتاريخ 4/ 12/ 1982 ، ثم كلمة عند افتتاح الندوة الوطنية الثالثة للتنمية ليوم 24 فيفري 1985 ، و المنشورة بجريدة الشعب يوم 25 فيفري 1985 ، عـــدد 6636 ص : 3 . راجع كذلك توجيهات رئيس الجمهورية للمفتشين العامين عنـد استقباله يوم 31 جانفي 84 . جريدة الشعب يوم 1 فيفري 84 ، عدد 6303 .

2 ــ يجب أن تعطي الاولوية في عملية الاستيراد للبلاد التي تربطها بالجزائر علاقات تجارية مع مراعاة الجودة في النوعيــة .

3 ــ يجب البحث في الشروط التي تحقق قروضا و مزايا تعود بالفائدة علـــى الاقتصاد الوطـــني .

4 ــ يشترط أن تتم المفاوضات مع المتعامل الاجنبي و المتعلقة بالاستـــيراد فوق أرض الوطن ، و بصفة استثنائية يمكن أن تكون بالخارج بعد موافقة الوزارة الوصيـــة .

5 ــ يجب أن تتضمن ملفات المناقصة للشركات الاجنبية مراجع حول قدرتهـــا على تحقيق الاشغال المحددة من الطرف الجزائرى و تقديم التوضيحـــات حول وضعيتها المالية ، و ذلك بناء على شهادة بنوك معترف بها ، لتحاشـــي تكرار بعض حالات الافلاس و الغش ، ممايترتب عليه ترك الاشغال موضوع العقد دون اتمامها ، فينجر عليها ضياع مبالغ كبيرة للخزينة الجزائريـــة (1) .

ب ــ مجلـس الـوزراء : يقوم مجلس الوزراء في اجتماعاته الدورية ، كما هـــو معلوم ، باعداد مشاريع القوانين و المراسيم و اللوائح المنظمة لمختلف مظاهـــر النشاط العام و في مقدمته نشاط المؤسسات الاقتصادية العامة فيوجههـــا و ينسق نشاطها و يقيمه ، ثم يتخذ الاجراءات الضرورية لحل المشاكل الطارئـــة التي تواجهها خلال تنفيذ مخططات التنمية الاقتصادية ، كما يبت في أمـــر اعادة هيكلة هذه المؤسســات اداريــا و ماليــا .

من ذلك نذكر على سبيل المثال ، توجيهاته و قراراته المتعلقة بالمخطــط السنوى 1984 . فعلى ضوء ضرورة حفظ الاقتصاد الوطني من الاثار الضـــارة المترتبة على الاتجاهات المتوقعة لتطور الاقتصاد العالمي . . . ، قام مجلـــس الوزراء باتخاذ عدة توجيهات و قرارات من بينها " بذل مجهودات خاصـــة لتوسيع الموارد الداخلية و تحسين سير جهاز الانتاج و تقليص تكاليف تدخـل الاعوان الاقتصاديين في تسيير و تجسيد الاستثمارات ــ اعطــاء الاولويـــة للانجاز و الانتهاء من برامج الاستثمارات الجارى تنفيذها . . . ــ السهر فـــي ميدان الاستيراد على الاستعمال الاولوى في الانتاج الوطني و تشجيع برمجـة

---

(1) راجع هذه التوجيهات المرفقة بمنشور موجه للمؤسسات التابعة لوزارة الصناعة الخفيفة بتاريخ 17/06/1978 . ثم توجيهات رئيس الجمهورية للمفتشـــين العامين ، حيث أوضح لهم الغاية من مهمة المفتش التي ينبغي أن تقضي الـــى تحسين علم و حقيقي لكافة نشاطات الدولة و مؤسساتها ملحا بوجه خاص على أن ممارسة المسؤولية و من حيث حق الدولة و الاعوان لا يمكن أن تتم موضوعيا في غياب المراقبة لانها متلازمتان ــ المرجع السابق .

...يقا للحاجيات الحقيقية وغير القابلة للضغط الاحوان الاقتصاديين ... اميكي لتنمية الطاقات من المنتجات الوطنية و اعداد تدريجـــي ... ريات . ـــ توفير شروط سير عقلاني و ناجع للمؤسسات الجديدة ... لية اعادة الهيكلة تحسين فاعلية المؤسسات الحالية بمتابعة تأطيرها ... ات تسيير و ترقية تكوين المسيريـــن " (1) .

... المجلس الوزارى في العديد من جلساته موضوع اعادة الهيكلـــة ... ارية للمؤسسات الاشتراكية على النحو الذى شرحناه من قبل ، بهدف ... رة على الحياة بالاعتماد على نفسها باجبارها على بذل الجهود الضرورية ... بة استعمال قدرتها الانتاجية وفقا للبرنامج المسطـــر (2) .

... قد أقر في اجتماعه المنعقد يوم 21 مارس 1984 ، اعتماد نتائج الندوة الوطنية الثانية حول التنمية التي انعقدت يومي 28 و 29 فيفرى 1984 ، بالجزائر و ذلك ضمن برنامج العمل الحكومي خلال سنة 1984 (3) .

و من أهم ما أبرزته التقارير المقدمة خلال هذه الندوة من طرف مجالس التنسيق الولائية و مسؤولي المؤسسات الاقتصادية الوطنية و الجهوية ، و رؤساء مكاتب الدراسات التحسن في قطاع الانتاج الوطني و التحكم في التسيير و الانجاز ، تحسين استخدام الامكانيات و الوسائل البشرية و المادية ، الاهتمام الكبير بقطاعات الفلاحة و الرى و السكن و التعليم ، ثم تحقيق نسب مرتفعة في الاستهلاك للاستثمارات و تنفيـــذ المشاريـــع . لكن الى جانب هذه الايجابيات ، سجلت هذه التقارير بعض النقائص و السلبيـــات نذكر منهـــا :

ـــ مركزية القرارات التي تعرقل السير الحسن للوحدات الانتاجية .

ـــ التأخر في تسديد الديون المختلفة التي تسببت في تأخير بعض المشاريع و اتمام اعادة الهيكلـــة .

ـــ سوء استعمال قدرات الانتاج للمؤسسات ، و عدم الاستعمال العقلاني للامكانيات المتوفرة .

---

(1) راجع ماورد حول اجتماع مجلس الوزراء المنعقد يوم الاحد 9 أكتوبر 1983 برئاسة رئيس الجمهورية الامين العام للحزب ، حيث ألح على وجوب الصرامة في استعمال الموارد و الفاعلية في التسيير ، ثم قام المجلس بتحديد شروط تنفيذ ملائم للمخطط الخماسي الثاني . جريدة الشعب اليومية المؤرخة في 10 أكتوبر 1983 عـــدد 6205 .

(2) راجع بهذا الموضوع جريدة الشعب اليومية ، المؤرخة في 7 . 2 . 1984 عـــدد 6308 .

(3) راجع جريدة الشعب اليومية ، المؤرخة في 22 . 3 . 1984 عدد 6346 .

— ضعف برمجة و تخطيط الحاجيات على مستوى السوق الوطنية ، مما حال دون تمكن المؤسسات من ضبط مخططاتها السنويـــة .

— قلة اليد العاملة المؤهلة و المتخصصة .

— تذبذب التموين العادى من المواد الاولية و المعدات التقنية الضروريـــة للانتـاج " (1) .

و خلاصة القول أنه من خلال توجيهات رئيس الجمهورية و مجلس الوزراء بالاضافة للاشراف على عقد الندوات و الملتقيات بين مسيرى الجهاز الاقتصادى على المستوى الوطني و الجهوى تتحقق ممارسة توجيه و تنسيق نشاط المؤسسات العامة الاقتصادية على هذه الدرجة من مستوى الاشراف .

ثانيـــا : مظاهر التوجيه و التنسيق التي يمارسها رئيس الحكومة و مجلس الحكومـــــة

أ — رئيـس الحكـو مـة : يحتل رئيس الحكومة في ظل الدستور الجديـــد درجة اشرافية أدنى بالمقارنة مع سلطات الاشراف التي يتمتع بها رئيس الجمهورية و مجلس الوزراء في مجالات تنظيم و توجيه و تنسيق و مراقبة نشـاط المؤسسات العامة الاقتصادية ، من حيث المدى و النطاق . لكن درجة رئيـــس الحكومة في ترتيب أعضاء الهيئات التنفيذية العليا في النظام الدستـــورى الجديد ، تعتبر الدرجة الاكثر مباشرة لهذه الوظائف و بالتالي الاكثر تأثيرا على نشاط المؤسســـــة .

لقد كانت صلاحيات الوزير الاول في ظل دستور 1976 ، تنحصر في مساعدة رئيس الجمهورية في تنسيق النشاط الحكومي و تطبيق القرارات المتخذة في مجلس الوزراء . و يمارس اختصاصاته في نطاق الصلاحيات التي يفوضها اليه رئيس الجمهورية طبقا للمادة 111 (الفقرة 15) من الدستور المذكور (2) .

---

(1) راجع في ذلك ، المجاهد الاسبوعي ، الصادر بتاريخ 9 مارس 1984 عدد 1231 ص : 14 و مابعدهـــا .

(2) المادة 113 من الدستور المذكور . و كانت الفقرة 2 من نفس المادة تنص قبل التعديل على أنه " يمكن لرئيس الجمهورية أن يعين وزير أول " دون الاشارة الى تفصيلات أخرى ، أما بعد التعديل أصبحت صياغتها كالاتـــي : " يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة و من بينهم وزير أول يساعده فـــي تنسيق النشاط الحكومي و في تطبيق القرارات المتخذة في مجلس الوزراء . و يمارس الوزير الاول اختصاصات في نطاق الصلاحيات التي يفوضها اليه رئيس الجمهورية . . . " . أنظر المادة 6 من القانون رقم 79.06 المؤرخ فـــي 7 يوليو 1979 ، المتضمن التعديل الدستورى .

و قد صارت للوزير الأول بعض الصلاحيات تستمد نا أساسا السهر على تطبيق قرارات مجلس الوزراء و متابعة تنفيذها في الحدود التي يفوضها له رئيس الجمهورية . هذا بالاضافة الى تنسيق النشاط الحكومي بين مختلف الوزارات ، و ذلك من خلال عقده لمجالس وزارية مضيقة يحضرها الوزراء المعنيون بقطاع النشاط المراد تنسيقه ، أو لبحث الشروط الكفيلة بتنفيذ قرارات مجلس الوزراء في أحسن الظروف. كما يقوم بتقديم عرض عن النشاط الحكومي الى مجلس الوزراء الذى ينعقد برئاسة رئيس الجمهورية خلال اجتماعاته الدورية ، يتناول فيه ظروف عمل الوزارات و تقييم نشاطها و ما أنجز من القرارات المتخذة خلال الفترة المنصرمة لاجتماع المجلس . أما رئيس الحكومة فأنه أصبح يستمد صلاحياته من الدستور كما أشرنا الى ذلك من قبل ، و يعد مسؤولا عن تنفيذ و تنسيق البرنامج الذى يوافق عليه المجلس الشعبي الوطني ، و يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة ويرأس مجلسها . و يسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات ، لاندراج تطبيق القانون في المجال التنظيمي الذى يعود الى رئيس الحكومة (1) .

و بالاستناد الى ذلك فان رئيس الحكومة يملك قدرا كبيرا من سلطة تنشيط و تنسيق عمل المؤسسات العامة الاقتصادية سواء كان ذلك بصورة مباشرة أم غير مباشرة ، و يتم ذلك بعدة طرق منها :

1 — عن طريق ترأسه لمجلس الحكومة الذى يتكون من أعضاء جلهم من الوزراء المشرفين بل و المباشرين لقطاعات النشاط الاقتصادي في الدولة ، هذا زيادة على أنه المكان الذى تدرس و تتخذ فيه أهم القرارات الاقتصادية بعد مجلس الوزراء .

2 — عن طريق مايصدره من مراسيم و قرارات ادارية تنفيذية للقوانين المنظمة للنشاط الاقتصادى عامة و المؤسسة العامة الاقتصادية خاصة (2) .

3 — عن طريق الندوات و الملتقيات الوطنية و الجهوية التي تعقد بصورة دورية لدراسة مشاكل التنمية الاقتصادية و لاسيما المشاكل التي تعيشها المؤسسات العامة الاقتصادية (3) .

4 — عن طريق ما يتبعه من هيئات ادارية و علمية و فنية (4) التي تدرس و تبحث و تقدم المشورة و الحلول للمشاكل المتعلقة بالتخطيط و التسيير الحسن

(1) راجع مواد الدستور الجديد الصادر عام 1989 ، منها م 79 ، 81 و كذلك المادة 116 منه .
(2) المادة 81 من دستور 1989 .
(3) راجع على سبيل المثال نتائج الندوة الوطنية للمؤسسات المنعقدة بقصر الامم بين 25 و 26 جانفي 1989 .
(4) راجع المرسوم رقم 84 . 34 المؤرخ في 18 فبراير 1984 ، المتضمن الحاق المديرية العامة للوظيفة العمومية بالوزارة الاولى . وكذلك المرسوم =

للمؤسسات و أجهزة و مرافق الدولة على اختلاف طبيعتها . و من أهم الامثلة على ذلك " محافظة تنظيم المؤسسات العمومية ، و قد سبقت الاشارة الى الدور المنوط بهذه الهيئة المتمثل في دراسة و اقتراح كل اجراء من شأنه أن يحسن تنظيم المؤسسات العمومية و سيرها ، لذلك فهي تتولى مايلي :

" ــ تساعد و تدعم و ترشد المؤسسات و خاصة عملية تطبيق القوانين المتصلة باستقلالية المؤسسات ، ــ تطور في الاطار نفسه التشاور بين المؤسسات ــ تضبط و تقترح النصوص التي تصاحب مقررات التنظيم الاقتصادي و المالي و التجاري في المؤسسات ، و التي تكون ضرورية للتطبيق الناجع للقوانين التي لها علاقة بالاستقلالية ، و تكون على العموم ضرورية لبلوغ أحسن الفعالية في المؤسسات ، ــ تتابع و تقوم بانتظام ظروف تطبيق القوانين المتصلة باستقلالية المؤسسات ، و تطوير فعاليتها الاقتصادية و تقدم أية توصية مفيدة في هذا المجال " (1) .

ب ــ مجلس الحكومة : مجلس الحكومة هو المكان الذي يقع فيه الاعداد الاولي لمشاريع القوانين و المراسيم الرئاسية ، ثم الدراسة و المصادقة على مشاريع المراسيم التنفيذية التي يصدرها رئيس الحكومة . و بالتالي تتخذ فيه أهم القرارات المتعلقة بمصير المؤسسات العامة الاقتصادية . و لمعرفة الدور التوجيهي و الرقابي لمجلس الحكومة على نشاط المؤسسة العامة الاقتصادية نسجل هنا بأن تشكيل الجهاز الذي يؤهله التنظيم المعمول به ، لممارسة صلاحيات الجمعية العامة العادية و غير العادية لصناديق المساهمة ، الاعوان الائتمانيين التابعين للدولة ، يضم بالاضافة الى رئيس الحكومة ، أربعة عشر وزيرا من أعضاء مجلس الحكومة (2) .

= رقم 84 . 159 المؤرخ في 7 يوليو 1984 ، المتضمن انشاء محافظة اصلاح و التجديد الاداريين ، و المجلس الوطني للتخطيط ثم محافظة تنظيم المؤسسات العمومية ، و قد سبقت الاشارة اليها و تعتبر المصالح الموضوعة تحت تصرف الوزير الاول تابعة لمصالح رئاسة الجمهورية م 1 من المرسوم 84 . 167 ليوم 14 يوليو 1984 .

(1) المادة 2 و 3 و مابعدها من المرسوم المتضمن انشاء محافظة لتنظيم المؤسسات العمومية المؤرخ في 10 مايو 1983 ، تحت رقم 88 . 96 .

(2) راجع المرسوم الرئاسي رقم 89 . 05 المؤرخ في 24 يناير 1989 الذي يعدل المادة الاولى من المرسوم رقم 88 . 120 المؤرخ في 21 يونيو 1988 المتضمن تشكيل الجهاز المؤهل لممارسة صلاحيات الجمعية العامة لصناديق المساهمة ، الاعوان الائتمانيين التابعين للدولة .

وخلاصة القول أن الهيئة التي تملك سلطة تخطيط و تنظيم ورقابة نشاط المؤسسة ، تملك بالضرورة ممارسة توجيه و تنسيق عملها باعتبارها من الوظائف التي تدخل ضمن صلاحيات الهيئات التنفيذية العليا ذات الاختصاص العام و الشامل في هذا المجال (1) .

الفـرع الثـاني : دور الهيئات القيادية العليا لحزب جبهة التحرير الوطني في توجيه و تنسيق نشاط المؤسسة قبل صدور دستـــور 1989

تقوم الانظمة الاشتراكية في الاصل على وحدة التصور و الاهداف ، ووحدة القيادة السياسية و الادارية و الاقتصادية و تكاملها و انسجامها في العمل و التوجيه و الرقابة من أجل تحقيق غايات واحدة تجسدها خطة وطنية عامة و شاملة لمختلف مظاهر النشاط في الدولة ، و من ثم يفترض أن تكون أجهزة الاشراف و التوجيه في هذه الانظمة أكثر وضوحا و تكاملا عند ممارستها لمهامها التوجيهية و الرقابية على نشاط المؤسسات العامة الاقتصادية لقيامها على مبدأ الجمع بين القيادة المركزية و الخطة العامة الملزمة من جهة ، و بين حرية استخدام مايعرف بالمبادرة الاقتصادية من جانب المؤسسة و العاملين فيها من جانب آخــر .

و هذا يفرض وجود وحدة القيادة السياسية و الادارية الاقتصاديـــة الذى يتطلب أن يكون نشاط المؤسسة مسخرا لخدمة الاهداف السياسية التي تضطلع بها الدولة في كل مرحلة من مراحل تطور المجتمع ، و بذلك لايوجد انفصال في نظر البعض بين كل من النشاط السياسي و الاقتصادى و الادارى في الدولة الاشتراكية بل يعتبرون شيئا واحـــدا (2) .

و انطلاقا من المبادئ و الاختيارات الاساسية للثورة الجزائرية الـتي تضمنها الميثاق الوطني لحزب جبهة التحرير الوطني و الدستور ، لعب الحزب دورا رائدا و أساسيا في تحديد أهداف التنمية الاقتصادية و دفـع مسيرتها نحو تحقيق هذه الاهداف وفقا للاطار المحدد له في هذا الشأن

---

(1) راجع بشأن مظاهر سلطة الهيئات العليا التنفيذية ، المرســوم رقم 86 . 144 المؤرخ في أول يوليو سنة 1986 ، المتعلق بمساهمة المؤسسات الاشتراكية في أعباء الدولة (م 1) . ثم المادة الاولى من المرسوم رقم 88 . 75 المؤرخ في 5 أبريل 1988 ، الذى يلزم بعض المصالح و الهيئات العمومية أن تتجهز بوسائل استعجالية للتزود بالكهرباء ، حيث نصت "يجب على المؤسسة الوطنية التي تحوز احتكار توزيع الكهرباء ، أن تزود دائمـا غيرها بالكهرباء حسب الشروط التي يحددها التشريع و التنظيم المعمول به ..." .

(2) د . السيد خليل هيكل ، المرجع السابق ، ص : 230 و مابعدها .

باعتباره حزب طلائعي وحيد يضطلع بالوظيفة السياسية في البلاد طبقا لاحكام دستور 1976 .

فهو كما جاء في الميثاق الوطني " القوة الطلائعية لقيادة الشعب و تنظيمه من أجل تجسيد أهداف الثورة ، و هو دليلها و أداتها في مجالات القيادة و التنظيم ، و التوجيه ، و التخطيط ، و التنشيط ، و الرقابة " . " تتجسد قيادة البلاد في وحدة القيادة السياسية للحزب و الدولة . وفي هذا الاطار تتولى قيادة الحزب توجيه سياسة البلاد و مراقبتها " . " لان التنظيم السياسي للبلاد قائم على التكامل في المهام ، و لان واحدية الحزب و وحدة القيادة السياسية تفقدان كل معنى ، اذا لم تكن كل الاجهزة السياسية و التشريعية و التنفيذية بجميع أنواعها و في سائر المستويات تعمل بوحدة في التصور و تنطلق في أداء مهامها من كون كل واحد منها مسؤولا عن تجسيد ايديولوجية الحزب في ميدانه الخاص ، و من هذا المنطلق ، فان قوة الحزب و فاعليته تقاسان بمدى قدرة تلك الاجهزة على التنسيق فيما بينها ، و على الوعي بأنها أدوات مختلفة تهدف الى تطبيق سياسة واحدة ... " (1) .

و من هنا يمكننا أن نستنتج بجلاء مدى تأثير حزب جبهة التحرير الوطني في المؤسسات و الهيئات التنفيذية للدولة عامة و المؤسسات الاقتصادية خاصة سواء من الداخل عن طريق مناضليه الذين يتولون مناصب المسؤولية في هذه الهيئات و المؤسسات ، و خلايا المؤسسات التي تعتبر الاداة التي تمكن الحزب من مباشرة مسؤوليته السياسية على مستوى الوحدات الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و الادارية و الخدمات ، أو بواسطة هيئاته على مستوياتها التنظيمية التي أصبحت تحتل مرتبة أسمى من مرتبة الهيئات و المؤسسات التنفيذية الاخرى لاسيما فيما يخص التوجيه و التنسيق و المراقبة . و قد أدى سمو العمل السياسي هذا على العمل التنفيذى الادارى الى وضع الهيئات و المؤسسات التنفيذية في موضع التابع لهيئات الحزب .

و نحاول فيما يلي اعطاء لمحة موجزة عن الدور الذى لعبته الهيئات القيادية لحزب جبهة التحرير في مجالات توجيه و تنسيق نشاط مؤسسات القطاع العام الاقتصادى ، قبل صدور الدستور الجديد ، وفقا للترتيب التالي (2) :

---

(1) راجع الدور القيادى للحزب ، الميثاق الوطني لسنة 1986 . المنشور بالمرسوم رقم 86.22 المؤرخ في 9 فبراير 1986 .

(2) و هو الترتيب الوارد في القانون الاساسي للحزب المصادق عليه من طرف المؤتمر الخامس .

أولا : الدور التوجيهي و التنسيقي الذى لعبه المؤتمر

ثانيا : الدور التوجيهي و التنسيقي الذى لعبته اللجنة المركزية

ثالثا : الدور التوجيهي و التنسيقي الذى لعبه الامين العام للحزب

أولا : مؤتمر الحزب (1)

كان لمؤتمر حزب جبهة التحرير الوطني دورا توجيهيا وتنسيقيا عاما و شاملا لكافة مظاهر الحياة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية في البلاد . فهو الذى يقرر الخطوط العامة للمخططات التنماوية أو يقيم نتائجها من خلال حصيلة التقارير المطروحة عليه من طرف القاعدة النضالية و المنظمات العمالية و الجماهيرية و مناقشتها بكل ديمقراطية . ثم يقوم باصدار التوجيهات و التوصيات و القرارات الهادفة الى تنظيم الاقتصاد الوطني و تسييره . ثم توجيه و ترشيد و تنسيق الجهود و تعبئتها لاجل تحقيق الاهداف المرسومة . فتصبح هذه التوجيهات و التوصيات و القرارات مرجعا لجميع أجهزة الحزب و الدولة و على كافة المستويات .

لذلك سوف نورد فيمايلي على سبيل المثال ، بعض التوجيهات التي أوردها في دورته الاستثنائية الاولى المنعقدة في الفترة مابين 15 و 19 جوان 1980 حيث ألح فيها على " أهمية تجنيد كل الاعوان الاقتصاديين لتسيير أعمال المخطط الخماسي و رفع المضايقات الحالية من أى نوع كانت خاصة منها العراقيل البيروقراطية التي تعيق تحسين فاعليته الاقتصادية و ... تعزيز الطاقات الفنية و البشرية للتحكم في الاعمال في جميع المجالات " لذلك أوصى بتوجيه الجهود و بالاولوية نحو صرامة أشد في تسيير الاقتصاد و القضاء على اختلالات و نحو تحسين نتائج الاستثمارات و التحكم أكثر في جهاز انتاج الموارد و الخدمات و في التسويق ... القضاء على التوترات و على اختلال التوازنات ابان المخطط الخماسي 1980 — 1984 ، يتطلب تحسينا حاسما لتنظيم

(1) المؤتمر كان عاديا أم استثنائيا ، هو الهيئة العليا لحزب جبهة التحرير الوطني ، فبالاضافة الى مهامه الاخرى المتمثلة خاصة في انتخابه للجنة المركزية و تزكية انتخابها للامين العام ، و ترشيحه لمنصب رئيس الجمهورية ، فانه يضبط التوجيهات الايديولوجية للثورة ، و يرسم السياسة العامة للبلاد ، و يحقق الاهداف التي يجب تحقيقها ، كما يقرر الخطوط العامة للمخططات التنماوية و تقييم نتائجها . ثم مناقشة القضايا ذات الاهمية الوطنية . راجع في ذلك المادة 95 من القانون الاساسي لحزب جبهة التحرير الوطني . المعدل في المؤتمر الخامس 1983 .

و تسيير الاقتصاد الاشتراكي في كل المستويات و في أحسن الآجال . اذ انـــه يجب أن تستهدف هذه الاعمال تحقيق الديمقراطية الحقيقية و اللامركزيــــة الفعلية لتسيير الاقتصاد ، و أن تستهدف تدعيم التخطيط لامركزية و ديمقراطية الاقتصاد . و هو مايستلزم تدعيم و تكثيف مشاركة المجالس الشعبية و المجالس العمالية في اعداد المخططات و تنفيذها . و قد أولى المؤتمر في هذا الاطار عناية خاصة لتطبيق سريع لمخططات المؤسسات الاشتراكية و المخططات البلدية و المخططات الولائية ، لانها الاطار المفضل للتعبير عن التطلعات الاجتماعية و عن تطوير المبادرات على المستوى المحلي طبقا لاهداف المخطط الوطني (1) :

و فيما يتعلق بالمؤسسات الاشتراكية ، فانه لا بد أن يترجم دور مخططات المؤسسات بمشاركة العمال في تسيير برامج الاستثمارات و الانتاج و التسويق و في نتائجها الاجتماعية و الاقتصادية و المالية ، و من ثمة يجب أن يسمـــح بممارسة الاستقلال الحقيقي لتسيير المؤسسات و بتفضيل أفضل لمختلف نشاطات الانتاج في السوق بحيث يشكل الاداة المفضلة للتحكم في جهاز الانتاج وتحسين انتاجية الرأسمال .

و قد رأى أن من متطلبات الديمقراطية و لامركزية تسيير الاقتصاد اعادة هيكلة شاملة و معمقة للمؤسسات في اتجاه: ــ التبسيط و التحديد الدقيـــق لمهمة كل مؤسسة . تكييف نطاق نشاطها مع أهداف المخطط المحدد لهـــا تكفيل هياكل متخصصة و منفصلة عن هياكل الانتاج لوظيفتي التنمية و التسويق ماعدا في حالة وجود مضايقات تقنية و اقتصادية ثابتة . كما ركز على وجـــوب اقامة تنسيق مضاعف للنشاطات الاقتصادية و الاجتماعية على كل المستويـــات و يجمع شروط التسيير الموحد للاقتصاد ، مع التحديد الواضح في تخصيـــص المهام و في مسؤوليات مختلف الاعوان التي ينبغي تحقيقها في ظل احـــترام الاختيارات و أولويات المخطط و مواعيد تنفيذه . و أوصى بوجوب تنظيم العلاقات فيما بين القطاعات لتفادي التبذير في منح الموارد و تبعثر المبادرات علـــى مستوى المؤسسات و على كل من المستوى المركزي و القطاعي (2) .

---

(1) من لائحة تنظيم و تسيير الاقتصاد . ملفات و ثائقية ، منشورات وزارة الاعلام و الثقافة ، جوان 1981م : 18 .

(2) من لائحة تسيير و تنظيم الاقتصاد ، ملفات و ثائقيـــة ، منشـــورات وزارة الاعلام و الثقافـــة جوان 81 ، ص: 19 و مابعدهـــا .

ثانيـا : اللجنـة المركزيـة (1)

تحدد اللجنة المركزية انطلاقا من توجيهات المؤتمر ، الاختيارات الكبرى للمخطط الوطني للتنمية ، و تسهر على احترامها ، و تقوم أيضا بتقييم النشاط الوطني في جميع الميادين و انطلاقا من وحدة القيادة في البلاد تحدد اللجنة المركزية كيفيات المراقبة و التنسيق بين الاجهزة التنفيذية للحزب و الدولة .
و قد صدر عن اللجنة المركزية حول النشاط الاقتصادي العام و مؤسساته العديد من اللوائح و القرارات و التوصيات و التوجيهات ، نذكر منها على سبيل المثال ، قراراتها حول ما أسمته " بتوجيهات التنمية للعشرية القادمة" و ذلك في دورتها الثانية و المنعقدة في الفترة ما بين 26 و 30 ديسمبر 1979 ، اذ بعد تقييمها للوضعية الاقتصادية و الاجتماعية التي تمثلت في الانجازات المعتبرة التي تحققت في العشرية السابقة على الصعيدين الاقتصادي و الاجتماعي . لاحظت أن " تفاوتا و اختلالا خطيرين في التوازن قد برزا خلال هذه المدة و من ثم فان استمرارها من شأنه أن يعرقل الجهود المبذولة في ميدان التنمية الاقتصادية و الاجتماعيـة " (2) .

و أمام التساهل الملاحظ على مستوى التسيير الاقتصادي ، الذي نجم عن نقائص التنظيم و التسيير و تفاقم بسبب التصرفات البيروقراطية . رأت وجوب توجيه دفة الاقتصاد للمتطلبات الرئيسية . بأن تولي عناية للتخفيض من درجة التباعية لاشكال الاقتصاد الاجنبي . و أن يكون تحديد اللجوء الى الموارد الاجنبية الشغل الشاغل لمجموع المؤسسات الاقتصادية . كما ينبغي التحكم في عملية اللجوء الى المساعدات الاجنبية بصورة انتقائية و ضمن حدود صارمة و نسب مخططة تخطيطا دقيقا . على أن تحدد مراحل الانشطة الاقتصادية و طبيعتها و مدى اتساعها . و أن يدعم الانضباط الجماعي . وتؤكد على التزام اتجاه موحد في مجال التنمية بصفته شرطا لا بد منه لضمان تجسيد أهداف الميثاق الوطني بصورة متناسقة متكاملة .

---

(1) اللجنة المركزية ينتخبها المؤتمر ، و هي مسؤولة أمامه ، و تعتبر الهيئة العليا للحزب جبهة التحرير الوطني بين مؤتمرين . تتولى اللجنة المركزية توجيه السياسة العامة للبلاد ، و تسهر على تحديد المبادئ المحددة في الميثاق الوطني وعلى تنفيذ قرارات و توصيات المؤتمر . كما تحدد المهام الرئيسية الواجب انجازها في جميع الميادين ، و تختار من بين أعضائها الأمين العام للحزب و يعرض هذا الاختيار على المؤتمر للمصادقة عليه . راجع المادتين 99 . 100 من القانون الاساسي للحزب .

(2) أنظر : قرارات اللجنة المركزية من المؤتمر الرابع الى المؤتمر الخامس 1979 . 1983 ، الجزء الاول ، الامانة الدائمة . نشر و توزيع قطاع الاعلام و التنشيط ، ص : 31 .

ومما جاء في قراراتها حول التسيير الاقتصادي والمؤسسات الاشتراكية "أن اللجنة المركزية تولي أهمية قصوى لاتخاذ اجراءات ادارية حازمة بدءا من المخطط القادم في سبيل رفع العراقيل التي تحول دون تقوية التنظيم الاشتراكي للاقتصاد الوطني، ودون سير نظام الادارة والتسيير بصورة متناسقة على كل المستويات . تؤكد من جديد الارادة التي نص عليها الميثاق الوطني بكل قوة والمتمثلة في تطوير الاقتصاد الوطني وتخطيطه وتسييره ومراقبته في جميع المجالات، ويجب أيضا تدعيم ديمقراطية التخطيط ولامركزية بصورة خاصة وتعزيز دور المؤسسات والبلديات والولايات بصفتها أطرافا في عملية التخطيط تدعوا اللجنة المركزية الى القيام بكل عمل ملائم لاعادة تنظيم المؤسسات المدعوة الى تحسين التقنيات الاقتصادية والمالية الخاصة بطاقات الانتاجية وبموارد نا وخدماتنا . . . وتطالب أن يكون التخطيط حريصا دائما وأبدا على احترام المؤسسات الاقتصادية وعلى متطلبات التنمية الانتاجية وعلى تخفيض التكاليف وتحسين النوعيات على أن يتم ذلك عن طريق تطبيق مخططات الانتاج في المؤسسات" (1) .

ثالثا : الامين العام للحزب (2)

يقوم الامين العام لحزب جبهة التحرير الوطني وهو في نفس الوقت رئيس الدولة، في العديد من المناسبات، باسراء توجيهاته وتعليماته في شتى الموضوعات ذات الاهتمام الوطني والدولي، وفي مقدمتها موضوع تسيير النشاط الاقتصادي والمؤسسات الاشتراكية .

---

(1) مقرارات اللجنة المركزية من المؤتمر الرابع الى المؤتمر الخامس 1979 . 1983، الجزء الاول المرجع السابق، ص: 85 وما بعدها . تراجع مقرارات اللجنة المركزية خلال هذه الفترة، والمنشورة في جزئين صادرين عن قطاع الاعلام والتنشيط للامانة الدائمة للجنة المركزية لجبهة التحرير الوطني مطبعة الثورة الافريقية نوفمبر 1985، ومن أهم قراراتها في هذا الشأن، حول خلية المؤسسة، الموارد المائية، وتوجيهات التنمية البشرية (الدورة الثانية 26 ـ 30 ديسمبر 1979) . حول الفلاحة والسياحة (الدورة الثالثة 3 ـ 7 ماى 1980) قرار خاص بالاختيارات الكبرى للمخطط الخماسي 1980 ـ 1984 لائحة الطاقة (الدورة الرابعة 29 ـ 30 ديسمبر 1980)، لائحة القطاع الفلاحي، لائحة قطاع الرى، لائحة قطاع السياحة، لائحة قطاع الطاقة الدورة الثامنة 29 ـ 31 ديسمبر 1982 .

(2) الامين العام لحزب جبهة التحرير الوطني، (أو رئيس الجبهة بعد المؤتمر السادس) هو مرشح الحزب لرئاسة الجمهورية، وهو يجسد بعد انتخابه لرئاسة الجمهورية وحدة القيادة السياسية للحزب والدولة وبهذه الصفة يترأس الاجتماعات المشتركة لاجهزتهما كما يترأس اجتماعات اللجنة المركزية والمكتب السياسي من بين أعضاء اللجنة المركزية ويحوز هذا الاختيار عليها المصادقة عليه .
تراجع المواد 111 و 113 و 114 و 115 من القانون الاساسي لحزب جبهة التحرير الوطني والمعدل من طرف المؤتمر الخامس المنعقد من 19 الى 22 ديسمبر 1983، ثم المادة 70 و 71 من النظام الداخلي للحزب المعدل=

و نورد فيما يلي على سبيل المثال ماجاء في تقريره المقدم للمؤتمر الخامس المنعقد بالجزائر من 19 الى 22 ديسمبر 1983 ." فقد أريد للتسيير الاشتراكي للمؤسسات عند تشريعه أن يكون مدرسة للديمقراطية و تنظيما عقلانيا للعلاقة بين الادارة المسيرة و مواقع الانتاج ، بصورة تضمن ترشيد التسيير و فاعليته و تزيد في الانتاجية ، و تكون مصدر تغيير في الميدان لعلاقات العمل و الانتاج في اتجاه تخليصها من الاستغلال و الخنوع و الاتكال ، و القضاء على ظواهر التبذير و الرشوة و الاختلاس و البيروقراطية الخارقة .

لكن هذه التجربة . . . تحولت أحيانا الى وسيلة للتهرب من العمل ، وتبرير الكسل ، و تغطية التقصير و تشجيع التحايل و التهرب من المسؤولية ، ان التسيير الاشتراكي للمؤسسات مثل كل قانون يشرع عبارة عن نص و روح : فلا يجوز أن يحرف النص بما يجعله يتعارض عمليا مع قصد المشرع و روح القانون" (1) .

و هكذا انتهى تقرير الأمين العام للحزب الى ، أن الهدف من عملية دعم و تنظيم الاقتصاد الوطني الجارى حاليا هو " توضيح و اقامة قواعد سلوك النشاط التنموى على المدى المتوسط و البعيد ، و الى تدقيق المساعي الاكثر تلاؤما مع انجاز مرضي للأهداف التي حددناها ، و هذا بالضبط هو ما يفسر برامج اعادة هيكلة المؤسسات العمومية في جميع القطاعات ، و هي برامج ترمي طبعا الى تحسين التسيير و التحكم في المؤسسات و التوزيع العادل للتأطير الوطني بين جميع الجهات ، كما ترمي تلك البرامج من وراء ذلك الى تحصيل المسؤولية لقطاع الانتاج في مستوى السوق ، و الى تحريره تدريجيا من اقتصاد الوصاية البيروقراطية . . . وتهدف اعادة هيكلة المؤسسات أيضا الى الدعم المستمر لقدرات التصور و الانجاز و ذلك بتوزيع التأطير و المهارات بصورة أكثر ملاءمة حسب ما تقتضيه مواجهة حاجيات البلاد الاكثر استعجالا ، و بهذه الصورة يؤدى تطور القدرات الى تحسين و تنظيم الانتاج و زيادة فاعلية ، و تحقيق

= من طرف اللجنة المركزية في دورتها الحادية عشرة في 17 . 01 . 1984 : مقررات اللجنة المركزية ، الامانة الدائمة ، قطاع الاعلام و التنشيط .

(1) تقرير الامين العام المقدم للمؤتمر الخامس ، ديوان المطبوعات الجامعية ص : 34 . و مما ذكره أيضا " و كان لابد . . . من تنظيم و تسيير الوحدات و المؤسسات الاقتصادية سواء في القطاعات الفلاحية أو الصناعية أو في قطاع الخدمات ، وفقا للاختيارات السياسية للثورة" ص : 55 .

التقدم في مجال دمج الانشطة " (1) .

وقد ورد في احدى تعليماته حول خلية الحزب بالمؤسسة التي أعتبر " تأسيسها اسهاما في توسيع مجال العمل الحزبي ، لانها تمكن الحزب من ممارسة مسؤولياته ، وأن يباشر سلطة السياسة في المجال الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والاداري . أن خلية المؤسسة مثل خلية الحي للسكن تؤدي مهامها في اطار الحدود المرسومة لها بواسطة النصوص والمقرارات وبناء على وجودها في ميدان العمل فان نشاطها يجب أن يندرج ضمن محركة الانتاج والتسيير الى جانب نشاطات الهيئات النقابية ولاينبغي بأى حال من الاحوال ، أن تتناقض معها أو تتنافر ، كما أنها لايحق لها أن تحل محلها ولا محل المسيرين الذين هم مناضلون ومسؤولون في صفوف جبهة التحرير الوطني بل أن المنطق يفرض عليها أن تكون سندا لهم يوجه ويراقب ويسعى لتجنيد القطاعات في كافة المجالات وفقا لمقررات اللجنة المركزية في دورتها الثانية" (2) .

---

(1) تقرير الامين العام المقدم للمؤتمر الخامس الذى سبقت الاشارة اليه ص : 67 . وقد اعتبر التقرير اعادة هيكلة المؤسسات هي العنصر الثاني للتنظيم العام للاقتصاد الوطني . ومن ثم فان تنظيم هيكلة المؤسسات الاشتراكية في وتعميق أنماط التسيير الاشتراكي في اتجاه تحقيق مزيد من الديمقراطية والفاعلية الاقتصادية والاجتماعية ، قد استلهم من المبادئ الاتية :
– تخصيص وظيفة المؤسسة حسب مهمتها ، والتفرقة بين وظائف الانتاج والانجاز والتسويق .
– لامركزية وتوزيع المؤسسات مع منحها استقلالية أكبر في التسيير واعادة ترتيب انتشارها جغرافيا في جميع أنحاء البلاد ، في شكل مؤسسات جهوية أو محلية .
– ضمان مساهمة أوسع للعمال في التسيير ، طالما أن حجم المؤسسة قد أصبح معقولا مما يسمح بالتحكم فيها .
– تطوير التنسيق بين القطاعات والمؤسسات عن طريق علاقات تسيرها عقود ذات طابع اقتصادي وتجاري ، خلفا لعلاقات الوصاية الادارية .
– اعادة الهيكلة المالية بتكييف النظام المالي مع الاحتياجات المالية اللازمة لانشطة المؤسسة وتحسين الحسابات المالية ، وتطوير التموين الذاتي أنظر أيضا على سبيل المثال الكلمة التي ألقاها بمناسبة تنصيب الامانة الدائمة للجنة المركزية يوم 09 مارس 1986 ، جريدة الجمهورية ليوم 10 مارس 1986 عدد 6452 ، ومما قاله بهذا الصدد "فعلى أجهزة الحزب والدولة أن تعمل جاهدة على ترجمة لرغبات وطموحات الجماهير الواسعة الى واقع ملموس . فالحكومة هي حكومة الحزب وسياسة الحزب هي ترجمة لرغبات وطموحات الجماهير الواسعة .

(2) التعليمة رقم 30 بتاريخ 1982.09.15 ، الفقرة الثالثة المتعلقة بخلية الحزب .

و مما جاء في كلمته عند تنصيبه الامانة الدائمة للجنة المركزية يوم 9 مارس 1986 ، " أن الميثاق الوطني هو القاسم المشترك بيننا جميعا و هو المرجع الايديولوجي الوحيد باعتباره يعبر عن طموحات الجماهير و يترجم رغباتها و من هذا المنطلق ، فلا مجال للاجتهاد خارج الميثاق الوطني ، بل أن جميع المؤسسات الوطنية مطالبة بالالتزام به " . ثم أشار الى أهمية النزول الى الميدان والمتابعة الميدانية التي تعتبر احدى النشاطات الاساسية لهذه الهيئة الحزبية " أن فلسفة حزب جبهة التحرير الوطني التي تقود خطانا تملي علينا جميعا التحلي بالروح الوطنية و ممارسة الديمقراطية الحقة التي تعني اشراك الجماهير في صنع قراراتها لتكون هذه الجماهير ملتزمة بها لا متسببة لها . و من هنا تأتي المصداقية المطلوبة " (1) . لكن ما هي طبيعة و قيمة مجمل هذه التوجيهات و التوصيات و مدى تأثيرها على نشاط مؤسسات القطاع العام الاقتصادى عندنا ؟ .

يجب من البداية أن نذكر بأننا بصدد نظام له خصائصه و مميزاته ، ينطلق من تصورات ايديولوجية معينة ، فالحزب هنا كان مطالبا دستوريا بتجسيد المبادئ و الاختيارات الكبرى للثورة الجزائرية ، باعتباره القوة المسيرة للمجتمع و أداة الثورة الاشتراكية في مجالات قيادة و تخطيط و تنشيط و توجيه السياسة العامة للبلاد ، ساعيا الى تحقيق هدف غايته القصوى انتصار الاشتراكية (2) .

فلا ننسى أن حزب جبهة التحرير الوطني هو الذى قاد معركة التحرير ضد المستعمر و صان وحدة الوطن و الشعب ، كما أستطاع بفضل رصيده النضالي و وعي مناضليه المخلصين و التفاف الشعب حوله ، أن يساهم بقسط كبير لا في تحديد و بلورة هذه الاختيارات و المبادئ من الجانب النظرى و حسب بل حاول تجسيدها في الواقع ، حيث قام بتجنيد الطبقات الحية في البلاد لاسترجاع الثروات الوطنية من أيدى الاحتكارات الاجنبية ثم أنشأ هيئات الحكم و المؤسسات على كافة المستويات في شتى المجالات ، محققا الكثير من مطامح الطبقة الشعبية المحرومة ، كالطب المجاني و ديمقراطية التعليم و مجانيته و وضع الارض بيد الفلاحين جاعلا من العامل منتج و مسير و مسؤول بفضل

---

(1) من كلمة الامين العام للحزب عند تنصيبه الامانة الدائمة للجنة المركزية بتاريخ 9 مارس 1986 ، راجع جريدة الجمهورية المؤرخة يوم 10 مارس 1986 عدد 6452 راجع بهذا الصدد كلمته بمناسبة القائه بالامانات الوطنية للمنظمات الجماهرية و الاتحادات المهنية و الثقافية يوم 7 أفريل 1983 ، حيث قال : " أن مفتاح السعادة يكمن في العمل و الاعتماد على النفس و مكافحة كل أشكال التقاعس و الكسل و التبذير و الاهمال و التخريب و روح الاتكال فضلا عن محاربة الآفات الاجتماعية و الانحرافات بجميع مظاهرها و أشكالها مهما كان مصدرها.. " منشور الامانة الدائمة رقم 02/1983 .

(2) راجع المادة 95 و مابعدها من دستور 1976 .

ميثاق و نظام التسيير الاشتراكي للمؤسسات . و هو مايؤكد أن توجيهات الهيئات الحزبية في النظام الجزائري قد لعبت قبل صدور الاصلاحات الدستورية الجديدة دورا أساسيا و مهما في الحياة الاقتصادية بوجه عام و المؤسسات الاشتراكية بصورة خاصة . فهي لا تكتفي بتوجيه و شرح المبادئ و النصوص الاساسية و القرارات التي تتخذها مؤتمرات الحزب بهدف ضبط و تحديد الادوار و المهام ، بل صارت تمارس اشرافا كاملا على هذا النوع من النشاط . و هذه التوجيهات و ان كانت صادرة عن هيئات ذات طبيعة سياسية مسؤولة عن تنفيذ قرارات و توصيات مؤتمر حزب سياسي وحيد في البلاد ، لذلك فهي ذات طبيعة سياسية و عامة المفروض أنها تكمل بعضها بعضا ، و تتكامل مع قرارات الهيئات الادارية و المؤسسات الاقتصادية ، بل تعتبر ملزمة لها و مرجعا لقراراتها ، نظرا لسمو العمل السياسي على العمل الاداري و الاقتصادي (1) . الا أن ماحدث غالبا خلال الفترة المنصرمة هو التداخل أو الاندماج الذي حصل في المهام و الادوار بين أجهزة الحزب و أجهزة الدولة الى درجة الاختلاف و التناقض مما أدى الى خلق مشاكل كبيرة في مجال ادارة و تسيير المؤسسات العامة الاقتصادية فزاد هذا الوضع من مشاكل المؤسسة بدل المساهمة في حلها ، كما سوف نرى عند تطرقنا الى موضوع تقيم التجربة الجزائرية في هذا المجال .

و قد تغير الوضع بعد صدور دستور 1989 الذي استبعد من أحكامه الاخذ بمبدأ الحزب الواحد ، فأصبح لا يشترط أن تكون الحكومة مؤلفة من أعضاء ينتمون الى حزب جبهة التحرير الوطني و الالتزام بتوجيهاته ، و هو مايؤدي الى تحرير المؤسسات العامة الاقتصادية من هذه الوصاية الحزبية و يزيد في استقلاليتها .

---

(1) كان المكتب السياسي هو الجهاز التنفيذي للجنة المركزية ، و هو مسؤول أمامها و أعضاؤه مسؤولون أمام الامين العام في ممارسة المهام المسندة اليهم . و الامين العام هو الذي يختار أعضاء المكتب السياسي من بين أعضاء اللجنة المركزية التي يعرض عليها هذا الاختيار للمصادقة عليه ، و هو الذي يوزع المهام بين أعضائه و من بين المهام التي يضطلع بها المكتب السياسي ، المتعلقة بمظاهر النشاط العام هي : السهر على تطبيق القرارات الصادرة من اللجنة المركزية . دراسة القضايا المطروحة في مجالات الحياة الوطنية و الدولية و اتخاذ الاجراءات ، ممارسة الرقابة المخولة للهيئات المركزية للحزب يجتمع المكتب السياسي برئاسة الامين العام مرة في الشهر على الاقل ، ليدرس و يقيم الوضع وطنيا و جهويا و دوليا من ذلك على سبيل المثال التوجيهات العامة التي أصدرها يوم 6 أفريل 1986 حول الازمة الاقتصادية العالمية و تدهور أسعار المحروقات و أثرها على الاقتصاد الوطني ، حيث قام بدراسة و تقييم الاجراءات المتخذة أو التي ستتخذ في هذا الشأن لجعل مسار التنمية الوطنية في مأمن من الاثار القاسية الناتجة عن الظروف الحالية للازمة التي يمر بها الاقتصاد العالمي . راجع في ذلك المادة 107 و مابعدها من القانون الاساسي لحزب جبهة التحرير الوطني السابق ذكره . و أيضا راجع بيان المكتب السياسي المنشور بجريدة الجمهورية ليوم 07 أفريل 1986 العدد 6476 .

و بذلك تكون قد أنهينا الحديث في الباب الاول من هذا البحث الذى عالجنا فيه فكرة التنظيم أو التنظيم الادارى من زاويتي علم الادارة و فقه القانون الادارى،متخذين منه كمدخل لموضوع هذا الباب،باعتباره الاطار الثابت و الضابط لفكرة السلطة الرئاسية . فتعرضنا الى تعريف فكرة التنظيم و أسسها و مبادئها بما في ذلك مبدأ التدرج الادارى و أنواعه مع تعريف السلطة الرئاسية في التشريع و القضاء و لدى كل من فقهاء القانون الادارى و كتاب الادارة . دون أن نهمل التعرض الى أسسها السياسية و القانونية و الفنية و معيار تمييزها عن الوصاية الادارية،مبرزين في ذلك مصدر صعوبة التمييز بين هاتين الفكرتين نتيجة المتداخل العضوى و الوظيفي بينهما و التطور الذى تشهده قواعد القانون الادارى .

ثم انتقلنا الى تتبع مظاهر هذه السلطة على الجانبين العضوى و الوظيفي للمؤسسة ، و قد لمسنا بدون شك من خلال عرضنا لهذه المظاهر مدى هيمنة الهيئات التنفيذية المركزية العليا للدولة على المؤسسة العامة الاقتصادية،قبل صدور الاصلاحات الدستورية الجديدة ، اذ يمكنها بمقتضى ماتخوله لها سلطاتها الرئاسية التقديرية ، و بدون اعتراض من أحد ، أن تعين أو ترقي أعضائها أو تؤدبهم و تفصلهم بغير الطريق التأديبي . كما أبرزنا مظاهر الاشراف الادارى الرئاسي الذى تمارسه الهيئات التنفيذية العليا على نشاط المؤسسة فيما يتصل بتنظيم أو اعادة تنظيم و مراقبة هذا النشاط ، و توجيه و تنسيق عملها بكل الوسائل و الاساليب التي تراها ضرورية و مجدية في هذا الشأن . دون أن ننسى الدور الذى لعبته الهيئات الحزبية في الفترة المنصرمة في مجال توجيه و تنسيق النشاط الاقتصادى عامة و مؤسساته خاصة .

و نرى أنه كان ضروريا في المرحلة الاولى من نشأة القطاع العام الاقتصادى أن يمارس اشرافا شبه كلي من طرف الهيئات المركزية للدولة على مؤسسات القطاع العام ، و ذلك لعدة مبررات من بينها عدم توفر العناصر البشرية المؤهلة لتأمين حسن ادارتها ، ثم الرغبة في توفير الحماية اللازمة للاموال المؤممة أو المستعادة من أيادى الاحتكارات الاجنبية و البرجوازية خوفا من اعادتها الى وضع ما قبل الاستقلال ، و احكام تنسيق نشاطها و ملاءمته مع متطلبات المرحلة . لكن الاستمرار في ممارسة هذا الاسلوب دون وضع الضوابط القانونية و العلمية و توزيع المهام و الادوار بين هيئات الاشراف،قد أضر باستقلالية المؤسسة باعاقتها في معظم الاحيان عن تحركها الايجابي نحو تكفلها بعملية الانتاج الاقتصادى لتلبية الاحتياجات المتزايدة،و بالتالي تحقيق الاهداف المرسومة لها ، مما أفرز عددا من السلبيات أصبحت محل نقد و تنديد من كافة المستويات ، و اثناء الندوات و اللقاءات المنظمة في هذا المضمار .

و لعل هذا مادفع المشرع الجزائري الى تدارك الامر بوضعه بعض الضوابط المتبعة في الشركات التجارية ، فأصدر الاصلاحات الجديدة التي تعطي المؤسسة استقلالا أوسع من ذي قبل . فهو بالاضافة الى فصله بين أجهزة المؤسسة العمومية الاقتصادية ، كحق الملكية للمساهمين الذي تتولاه الجمعيات العامة ، و حق القائمين بالادارة و مسؤوليتهم الذي يتولاه مجلس ادارة المؤسسة ، ثم و ظيفة و مسؤولية المسيرين ، و يتولاها المدير العام أو المسير أو المسيرين (1) . فان المادة 58 قضت بعدم جواز التدخل " في ادارة أو تسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية ، خارج الاجهزة المشكلة قانونا والعاملة في اطار الصلاحيات الخاصة بها . تشكل كل مخالفة لهذا الحكم تسييرا ضمنيا يترتب عنه تطبيق قواعد المسؤولية المدنية و الجزائية المنصوص عليها في هذا الشأن " .

و سوف نعود الى تحليل و شرح أحكام القانون الجديد و مدى تحقيق استقلالية المؤسسة العامة الاقتصادية في ظله .

---

(1) راجع المادة 22 من القانون المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية السابق الذكر .

جامعـة الجزائر
معهد الحقوق و العلوم الإدارية

مظاهر السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية على المؤسسة العامة الإقتصادية

دراسة مقارنـــة

— 2 —

أطروحة لنيل درجة دكتوراه الدولة في

القانون الإداري

مقدمة من: مختار بوشيبة
المشرف: الأستاذ الدكتور رياض عيسى

الأساتذة اعضاء لجنة المناقشة

---------------------- رئيسا
---------------------- مقررا
---------------------- عضوا
---------------------- عضوا
---------------------- عضوا

— 1990 —

المبحث الثاني

الوصاية الادارية و مظاهرها على المؤسسة العمومية الاقتصادية

تمهيد و تقسيم : في الاصل أن فكرة الوصاية الادارية وضعت لتنظيم العلاقة القانونية القائمة بين جهات الادارة المركزية في الدولة من جهة و الاشخاص القانونية الادارية اللامركزية من جهة أخرى ، على أساس أن تطور أساليب تنظيم الادارة الحكومية نتيجة لعوامل سياسية و اقتصادية و فنية و عملية قد أدى بمعظم الدول الى الاخذ بالنظام الادارى اللامركزي سواء في صورته الاقليمية أو المصلحية ، فظهرت أشخاص قانونية عامة أخرى الى جانب الدولة ، منحها المشرع قدرا من الاستقلال المالي و الادارى في ادارة شؤونها . ثم أخضعها الى نوع من الاشراف تمارسه عليها هيئات الادارة المركزية و هو ما يعرف لدى فقهاء القانون الادارى " بالوصاية الادارية " الرقابة الادارية و هي رقابة مشروطة لا تمارس الا في حدود ما تقضي به نصوص القانون .

و هكذا فان فقه القانون الادارى يكاد يجمع على أن وجود أشخاص ادارية عامة متميزة عن الدولة يكون مركزا لمصالح مشروعة يحميها القانون ، فتصبح لهذه الاشخاص ذمة مالية خاصة بها ، كما تكون قراراتها و أوامرها من طبيعة أعمال السلطة العامة التي تتمتع بجميع امتيازاتها . و يكون لها بمقتضى اكتسابها للشخصية القانونية ، و بواسطة ممثليها الشرعيين حق المبادأة في تدبير المسائل الداخلة في اختصاصها حيث تباشرها هي موكول اليها بنفسها و بمحض ارادتها . و لا يجوز للدولة أن تتولى بنفسها مباشرة الاعمال التي تدخل في اختصاص الشخص اللامركزي و لا أن تلزمه مباشرة هذه الاختصاصات و للشخص الادارى اللامركزي أيضا " أن يتعاقد و يخاصم و يخاصم قضاء ، فيكون له وفقا لمبدأ استقلاله في شخصيته المعنوية أن يقاضي الدولة ذاتها و يختصمها أمام قضاء الالغاء طعنا على القرارات الماسة بحقوقه التي تصدرها في شأنه " (1) .

---

(1) الاستاذ عبد المجيد فياض ، الوصاية الادارية و مظاهرها على الهيئات اللامركزية في مصر ، مجلة العلوم الادارية ، ص 335 و 369 . و يؤكد جل فقهاء القانون الادارى أن النظام الادارى اللامركزي يقوم على ثلاثة أركان أحدها الى جانب [illegible] هيئة محلية تتولى هذه المصالح ، مع رقابة أو وصاية ادارية من جانب السلطة المركزية على الهيئات المحلية .

و علة ذلك أن الوصاية الادارية مشروطة لا تمارس الا في الحالات و بالأوضاع المنصوص عليها في القانون و ليست اختصاصا عاما كما هو الشأن بالنسبة للسلطة الرئاسية (1) .

لكن فريقا آخر من الفقهاء رفض قياس الاشخاص الادارية اللامركزية المصلحية أو الفنية بالاشخاص الادارية اللامركزية الاقليمية ، رغم تمتعها بالشخصية المعنوية و خضوعها للوصاية الادارية أسوة في ذلك بينها و بين الاشخاص العامة الاقليمية . و حجتهم في ذلك أن الاشخاص الاقليمية لها وظيفة شاملة تمارسها طبقا لاختصاصها الجغرافي و المكاني الموحد على نطاق التراب الوطني ، وتقوم على رأسها هيئة منتخبة من أبناء الاقاليم ، يمارسون مهاما مطلقة الا ما استثني منها للحكومة المركزية .

أما الاشخاص الادارية اللامركزية المصلحية و الفنية ، فان وظيفتها مرتبطة بغرض واحد أوكله لها المشرع ، و لا دور لها الا تنفيذ هذا الهدف و لو كان نفسه ممتدا ليشمل الشعب كله (مثل وجود جامعة واحدة) . فالمؤسسة العامة طبقا لهذا الرأي متعددة و متنوعة بلانهاية ، و ذلك حسب الاغراض التي يرى المشرع تحقيقها و هيأتها المديرة عبارة عن مجموعة من الموظفين الذين يعينون بواسطة سلطة الوصاية و يخضعون لسلطة الوزير الرئاسية (2) .

و وفقا لهذا الرأي فان الشخصية القانونية التي تتمتع بها المؤسسات العامة الاقتصادية ليست من طبيعة الاشخاص القانونية الاقليمية ، و انما منحت لها لامكان المحاسبة الاقتصادية و المالية للقائمين بادارة المؤسسة على مدى حسن استخدام الموارد التي تضعها الدولة تحت تصرفها . كما أن طبيعة الوصاية الادارية التي تخضع لها المؤسسة ليست من قبيل الوصاية التي تمارس على الهيئات الاقليمية . و بالتالي فان المؤسسة العامة لا تخرج عن كونها صورة من صور عدم التركيز الاداري .

و قد أدى هذا التباين في وجهات النظر حول مفهوم النظام الاداري اللا مركزي الى اختلاف مماثل حول مفهوم فكرة الوصاية الادارية على الاشخاص الادارية بصورة عامة و المؤسسات العامة الاقتصادية على وجه الخصوص ، التي لم تعد تعني الوصاية الادارية عليها في ظل هذا المفهوم ومن حيث الواقع سوى مجرد استبدال لفظي لمعنى السلطة الرئاسية (3) .

---

(1) الاستاذ عبد المجيد فياض ، المرجع السابق ، ص : 941 حيث أشار في ذلك الى "جورج فيديل" في كتابه القانون الاداري طبعة سنة 1961 ، ص : 463 .
(2) د . حمدان محمد شمذا : تطور وظيفة الدولة المرجع السابق الكتابة الثانية ص : 29 .
(3) د . محمد الحلوشي ، رسالته السابقة ، ص : 94 .

و بناء على ذلك سوف نحاول في هذا الباب التعرض الى تعريف الوصاية الادارية و المحاولات التشريعية و الفقهية التي عملت على تطورها ، ثـم مظاهر هذه الوصاية على نشاط المؤسسة العامة الاقتصادية في التجربـة الجزائرية قبل صدور الاصلاحات السياسية و الاقتصادية الجديدة ، مع تقييم التجربة و بيان مدى تحقيق استقلالية المؤسسة في ظل هذه الاصلاحـات و تقديـم الحلول الممكنة في هذا الشأن .

و عليه نقوم بتقسيم موضوع هذا الباب الى فصلين :

الفصل الاول : نعرف فيه الوصاية الادارية ، مع التطرق الى محاولات تطويرها

الفصل الثاني : ندرس فيه مظاهرها على نشاط المؤسسة العامة الاقتصاديـة في التجربـة الجزائريـة

الفصل الأول

تحديد الوصاية الادارية و مجالاتها

تمهيد و تقسيم : تخضع المؤسسات العامة الاقتصادية شأنها في ذلك شأن الاشخاص الادارية اللامركزية الاخرى ، الى نوع من الاشراف الادارى الذى يفترض فيه أن يكون اشرافا مشروطا و محدودا باعتباره استثناء من الاصل العام و هو استقلال الاجهزة اللامركزية في ادارة شؤونها .

و يطلق على هذا النوع من الاشراف عادة تعبير " الوصاية الادارية " أو " الرقابة الادارية " ، بل أن البعض يكتفي باستعمال كلمة " الوصاية" فقط(1) . و يعنون بها عضويا و موضوعيا مجموع الاختصاصات و الصلاحيات الاشرافية و التوجيهية و التنسيقية منها و الرقابية التي تمارسها الادارة المركزية في الدولة على المجموعات المحلية و الهيئات و المؤسسات العامة المستقلة الاخرى .

و يعتبر فقهاء القانون الادارى الوصاية الادارية ركن من أركان اللامركزية الادارية و شرطا من شروطها . و هي تهدف الى فرض احترام المشروعية وصيانة المصلحة العامة في مواجهة المصالح المحلية أو المرفقية التي تتولاها الاشخاص اللامركزية ، بمنعها من الانحراف و اساءة استعمال صلاحيتها .

و قد استعمل اصطلاح " الوصاية " الادارية في بداية الامر في القانون العام الفرنسي للدلالة على العلاقة بين الدولة و المجموعات المحلية ، ثم شمل استعماله فيما بعد علاقة الدولة بالهيئات العامة الادارية ركذلك المشروعات العامة الاقتصادية . هذا رغم الاختلاف الواضح في رأى البعض بين طبيعة و واقع هذه العلاقة في الحالتين و ذلك لاختلاف الاسس التي تقوم عليها الاشخاص الادارية اللامركزية الاقليمية ، و تلك التي تقوم عليها الاشخاص الادارية اللامركزية المصلحية ، و تباين أغراض كل منها . و هو ما نبها اليه " لاروك و " ماسبيتيول "

---

(1) أنظر على سبيل المثال د . محمد رمضان ، الذى يستعمل تعبير " الوصاية " ليدخل اشراف السلطات المحددة قانونا الهيئات عليا برلمانية ، و قضائية و ادارية ، بالاضافة الى السلطات غير المحددة قانونا مثل الجماهير و التنظيمات السياسية و أجهزة الاعلام ، راجع مؤلفه السابق الاشارة اليه صفحة 64 . ثم راجع د . فؤاد العطار ، نظرية اللامركزية الاقليمية مقاله السابق الاشارة اليه يستعمل تعبير الرقابة الادارية بدل الوصاية الادارية و هو لا يشترط في الهيئات اللامركزية أن تكون منتخبة و العبرة عنده بمدى استقلال هذه الهيئات اقليمية كانت أم =

منذ 1930 حول وجود نوعين من الوصاية الادارية " هناك وصاية تتناسب مع اللامركزية الاقليمية ، ووصاية تتناسب مع اللامركزية المصلحية " ، وان " هاتين الوصايتين لا تنطبقان " (1) .

هذا الرأي وجد صداه لدى نفر من فقهاء القانون العام وعلماء الادارة الذين أخذوا في البحث عن أساليب ادارية اشرافية حديثة وبديلة في نفس الوقت لمفهوم الوصاية الادارية التقليدي ، أو بالاحرى تطوير هاته الفكرة لجعلها تساير مستجدات ومتطلبات واقع علاقة هيئة الادارة المركزية بمؤسسات القطاع العام الاقتصادي ، وهو تطور أصاب حتى فكرة السلطة الرئاسية نفسها كما رأينا نتيجة لسيادة مبدأ ديمقراطية الادارة ، واللامركزيتها ، وتوفر الضوابط التنظيمية والقانونية والفنية التي أصبحت تعمل في حدودها .
لذلك نادى البعض للاخذ " بالوصاية الاقتصادية " ، والادارة بالاهداف...الخ " والغاية من ذلك ايجاد نقطة التوازن التي توفق بين وجوب تحقيق اشراف الادارة المركزية على نشاط المؤسسات العامة الاقتصادية بما يضمن تحقيق الاهداف المحددة لها في اطار السياسة العامة للدولة من جهة ، وتمكين المؤسسة الاقتصادية التي منحت شخصية قانونية ومالية مستقلة باستعادة قيمة ما أنفقته من موارد أثناء عملية الانتاج وتحقيق قيمة اضافية تمكنها من توسيع انتاجها وتطويره من جهة ثانية .

ان الاستقلال المالي والاداري للمؤسسة العامة الاقتصادية شرطان ضروريان لامكان المحاسبة الاقتصادية للقائمين بادارتها على مدى حسن استخدام الموارد التي تضعها الدولة تحت تصرف المؤسسة . فمبدأ وحدة المسؤولية والسلطة تفترض الا تتم المساءلة الا في حدود السلطة التي يملكها مصدر القرار . واذا أرادت الدولة مساءلة ادارة المؤسسة عن نتائج أعمال هذه الاخيرة فان هذا يقتضي أن تتمتع الادارة بقدر من الحرية التي يمكنها بالفعل من الاختيار بين البدائل المختلفة على أساس اقتصادي يراعي فيه مدى تأثير ذلك القرار على كل من تكلفة المؤسسة الانتاجية وعائدها الاقتصادي (2) .

= بمصلحية وعناصر اللامركزية عنده هي وجود مصالح محلية ذاتية ، وجود مجالس أو هيئات تستقل بادارة المصالح الذاتية ، توافر الرقابة الادارية من جانب السلطة التنفيذية ، ص : 40 و 41 .

(1) راجع في ذلك A.G DELION: Le statut des entre prises Publiques .

المرجع السابق ، ص : 61 .

(2) ابراهيم سعد الدين ، السياسات الادارية للمشروعات ، المرجع السابق ص : 202 .

و لهذا قيل " أن ادارة هذه الوحدات الانتاجية أقدر من غيرها على اتخاذ القرارات الاقتصادية التي تتعلق بالمشروع بدرجة عالية من الكفاية أو بمعنى أدق بأعلى درجة ممكنة من الكفاية ، و يعني هذا أن تحقيق الكفاية في ادارة النشاط الاقتصادي تفترض أن تتخذ أهم القرارات الاقتصادية التي تتعلق بالنشاط الانتاجي للوحدة بواسطة ادارة الوحدة ذاتها و هو ما يؤكد مرة أخرى أهمية و ضرورة الاستقلال الاداري للوحدة ، و أن انعدام هذا الاستقلال يعني في الواقع أن جزءا ما من القرارات الاقتصادية التي تختص بالوحدة الانتاجية ستتخذ بواسطة مستويات أعلى ليست هي أفضل المستويات و أقدرها بالنسبة لاتخاذ القرارات المتعلقة بسير العملية الانتاجية" (1) .

و مع ذلك فان ايجاد معيار حاسم يمكن أن يحقق نقطة التوازن المرجوة في العلاقة القائمة بين الادارة المركزية و مؤسسات القطاع العام ، لا زال مشكلا مطروحا في معظم التطبيقات لارتباط الموضوع ببناء التنظيم السياسي والاداري و الاقتصادي السائد في الدولة ، و عليه سوف نقوم بتقسيم موضوع هذا الفصل الى مبحثين :

المبحث الاول : نعرف فيه الوصاية الادارية مع بيان خصائصها و أهدافها و تقسيماتها

المبحث الثاني : نخصصه لمحاولات تطوير مفهوم الوصاية على المؤسسة العامة الاقتصادية

المبحث الاول : التعريف بالوصاية الادارية مع بيان أهدافها و تقسيماتها

نحاول في هذا المبحث أن نلم بقدر الامكان بتعريف الوصاية الادارية مع بيان أهم أهدافها و تقسيماتها . لذلك نشرع مباشرة في تقسيم هذا الموضوع الى مطلبين : نخصص المطلب الاول للتعريف بفكرة الوصاية الادارية . و نعالج في المطلب الثاني تقسيمات الوصاية الادارية .

---

(1) د . ابراهيم سعد الدين ، السياسات الادارية للمشروعات ، المرجع السابق ، ص : 203 ، راجع عنده ضرورة التفرقة بين الاستقلال المالي و الاداري للوحدات الانتاجية في المجتمع الاشتراكي و بين استقلال المشروعات الرأسمالية .

المطلب الاول : تعريف الوصاية الادارية و أهدافها

و نقسم هذا المطلب الى ثلاثة فروع ، الفرع الاول نعرف فيه الوصاية الادارية ، و الفرع الثاني نبين فيه مناط رها و في الفرع الثالث نتكلم عن أهدافها .

الفرع الاول : تعريف الوصاية الادارية

نبدأ أولا بالاشارة الى الاختلاف حول مصطلح الوصاية الادارية ، و من بعد ها نتناول موقف المشرع من تعريف الوصاية الادارية ، ثم نختم الحديث بالتعرض الى محاولة فقهاء القانون الاداري للتعريف بهذه الفكرة .

أولا : الاختلاف حول مصطلح الوصاية الادارية .

ذكر الفقيه بريلو " Prélot " أن لمصطلح الوصاية سوابق تاريخية فقد ظهرت لاول مرة فكرة التشابه بين مركز المدن و مركز الغير القاصر في كتاب Beemanoirs المسمى Coutumes des Beauvaisis حيث عقد فيه هذا الاخير مقارنة بين المدن و الاطفال صغار السن (1) . و جرى العرف في فرنسا على اطلاق عبارة Tutelle على رقابة الدولة تجاه الهيئات اللامركزية مستعيرين هذا التعبير من القانون الخاص ، كما أيد الفقهاء و لاسيما القدماء منهم هذه التسمية " متأثرين في ذلك بشبهة التقارب بين الهيئات المحلية و المصلحية من جهة و بين القصر من جهة أخرى ، و كان من هذا الرأى تقريبا كل خطباء الجمعية الوطنية الفرنسية سنة 1771 ، حيث اكتسبت عبارة Tutelle administrative في القانون العام الفرنسي صبغة تقليدية و جرى الاصطلاح عليها و مازال جمهور الفقهاء يأخذون بهذا التعبير رغم تقرير بعضهم قيامه على أساس خاطئ " (2) .

و قد أثار مصطلح الوصاية الادارية جدلا بين فقهاء القانون الاداري ، فذهب فريق منهم الى معارضة استعمال هذا المصطلح و طالبوا استبداله بعبارة الرقابة الادارية ، لان الابقاء عليه يؤدى الى الخلط بين الوصاية المدنية و الوصاية الادارية ، و الفرق شاسع بين الفكرتين كما هو معلوم اذ أن المقصود بالوصاية

---

(1) Marcel prélot, le Notion de pouvoir administrative 1948 page 313 .

(2) الاستاذ عبد المجيد فياض ، مقاله السابق ، ص : 938 .

في القانون المدني هو حماية حقوق ناقص أو عديمي الاهلية للاشخاص الطبيعيين أما الوصاية الادارية فلا يتصل الامر فيها بنقص في أهلية الهيئات اللامركزيـة لانها كاملة الاهلية في مباشرة التصرفات القانونية و هي التي تملك مباشرتهـا بنفسها بدءاً على خلاف ناقص الاهلية في القانون الخاص ، ثم أن الغـرض من فرض الوصاية على ناقص الاهلية هو حمايته في شخصه أو في ماله ، أما الغـرض من فرض الوصاية الادارية هو حماية المصلحة العامة أساسا من تخاذل و انحراف الهيئات اللامركزية عند مباشرتها لتصرفاتها . كما أن الوصاية الادارية تختلف في وسائلها و أثرها عن الوسائل التي يلجأ اليها الوصي للدفاع عن مصالـح ناقص الاهلية الذى يمثله وعن الآثار المترتبة عن تصرفاته (1) .

بينما يذهب فريق آخر الى تأييد الابقاء على مصطلح الوصاية الاداريـة لعدم امكان حدوث الخلط بين الوصاية المدنية و الوصاية الادارية ، و انتفـاء وجود تشابه بين ارادة ناقص الاهلية و ارادة الشخص اللا مركزى ، و ذلـك بسبب الفروق الموجودة بينهما و التي يعترف بها المعارضون لهذه الفكـرة أنفسهم . و من ثم يرون أن القانون الادارى قد استعار الكثير من اصطلاحات القانون الخاص و لكنها اكتسبت في القانون الادارى معنى مغايرا يتلاءم وطبيعته . " فالوصاية لفظ مختصر درج الفقه على استعماله دون الحاجة الى اضافة لفـظ آخر على خلاف لفظ الرقابة الذى قد يكون له مضمون أوسع من الوصاية و قـد تستعمل الرقابة في بعض الاحيان وسائل غريبة عن الوسائل التي تستعملهـا الوصايـة الاداريـة " (2) .

و كنا قد ذكرنا من قبل أن البعض انتقد موقف الفقه لتخليطه فكرة الرقابـة بفكرتي السلطة الرئاسية تارة ، و الوصاية الادارية تارة أخرى الا أن الدستـور الفنرنسي الذى صدر عام 1946 [illegible] أول من أعطى لمصطلح الرقابة معنـى محددا باستعمال " المادة 88 منه عبارة رقابة ادارية Controle Administratif و أحلها محل استعماله الاول لعبارة وصاية اداريـة Tutelle administrative . و التي كان من شأنها خلـط

---

(1) د . عادل محمود حمدى ، المرجع السابق ، ص : 119 ثم أنظر أيضـا الاستاذ عبد المجيد فياض ، المرجع السابق ، ص : 238 و مابعدها . وكذلـك سليمان محمد الطماوى ، مبادىء القانون الادارى الكتاب الاول ، ص : 120 (الهامش) ، ثم د . محمد رمضان ، المرجع السابق ، ص : 66 و مابعدها و جميعهم من المؤيديـن .

(2) د . عادل محمود حمدى ، المرجع السابق ، ص : 120 ، راجع كذلـك د . فؤاد العطار ، مقاله السابق ، و قد استعمل الرقابة الادارية بدل تعبيـر الوصاية ، ص : 55 ، من المعارضين أيضا جورج فيدل " GEORGE VEDEL " المرجع السابق ، ص : 465 و قد اقترح المعارضون ثلاث تعبيرات و هي : الرقابة ، الرقابة الادارية ، الرقابة الادارية اللامركزية . راجع في ذلك د . محمد رمضان المرجـع السابق ، ص : 68 و مابعدهـا .

فكرة الرقابة بفكرة الوصاية ، وقد جاء دستور عام 1958 مؤكدا هذا الاتجـــاه في المادة 72 ، ومع أن استبدال المشرع عبارة الرقابة الادارية بعبارة الوصاية الادارية يظهر ارادته في منح معنى محددا كما يدل على اتجاهه الصحيح نحو الفصل بين فكرة الرقابة والوصاية الا أننا نجد من الكتاب من يخلط بين الفكرتين ويعتبرهما شيئا واحـدا" (1) .

ويطالب البعض الآخر أن يحتفظ باستعمال تعبير الوصاية خاليا من الصفة التي تلحق به ، وهي " الادارية " لان وجود الاصطلاح بالمعنى المتعـارف عليه ــ الوصاية الادارية ــ قد يحمل على الاعتقاد بأن الوصاية لا تكون الا ادارية أي لاتمارس الا بواسطة الاجهزة العليا الادارية وهذا يخالف الواقع في رأيهم لان الوصاية تمارس بواسطة منظمات ادارية ، وتمارس أيضا بواسطة السلطـــة القضائية ، والسلطة التشريعية والتنظيمات السياسية ، وأجهزة الاعلام (2) .

والجدير بالاشارة في هذا الخصوص أن اصطلاح الوصاية انتقل الى القانون الدولي العام ، فأصبح يطلق على نظام دولي أنشأه ميثاق الامم المتحدة بسان فرانسيسكو في 15 جوان 1945 ، لادارة الاقاليم التي كانت مشمولة بالانتداب في عهد عصبة الامم والاقاليم التي تقتطع من الدول المعتدية نتيجة للحرب العالمية الثانية ، والاقاليم التي تضعها تحت الوصاية بمحض اختيارها دول مسؤولة عن ادارتها ، شريطة ألا تكون هذه الاقاليم قد أصبحت عضوا في هيئة الامم المتحدة لتعارضه مع مبدأ المساواة بين الاعضاء الذى تأخذ به هذه المنظمة الدولية (3) . والحقيقة أن مصطلح الوصاية قد فرض نفسه في المجال الادارى ، حيث درج استعماله في كثير من الانظمة الحديثة للدلالة على طبيعة العلاقة القائمة بين الادارة المركزية للدولة والاشخاص القانونية الاعتباريـــة العامة اللامركزية ، لذلك نؤيد الابقاء على هذا الاصطلاح في مجال القانـــون الادارى الحديث .

---

(1) د . خليل هيكل ، المرجع السابق ، ص : 168 وما بعدها ، حيث قال : " بينما لو رجعنا الى الاعمال التحضيرية الخاصة باعداد الدستور فاننا نجـد أن مصطلح الوصاية عني به مراقبة ملاءمة بعض القرارات في حين أن مصطلـح رقابة ادارية قصد به رقابة المشروعيـة " .

(2) د . محمد رمضان ، المرجع السابق ، ص : 69 و 70 .

(3) د . حامد سلطان ، القانون الدولي العام في وقت السلم ، دار النهضة العربية بمصر 1967 ص : 146 . ثم د . محمد طلعت الغنيمي ، الاحكـام العامة في قانون الامم ، منشأة المعارف بمصر 1971 ص : 342 وما بعدها .

ثانيــا : موقف المشرع من تعريف الوصاية الادارية

يساهم المشرع الدستوري و الاداري سواء في الجزائر أو في البلدان الاخرى في تعريف فكرة الوصاية الادارية ، و ذلك عند تصديه الى تنظيم العلاقات بين الادارة المركزية و الهيئات اللامركزية الاقليمية منها و المصلحيــة .

و بغض النظر عن المصطلح الذى إستعمله في هذا الشأن ، وصاية ادارية رقابة ادارية ، فان الغرض الذى يستهدفه المشرع يبقى واحدا . و هو يتمثل أولا : تحديد العضو او الهيئة التي يعهد اليها بممارسة الوصاية على من دونهما من الهيئات و المؤسسات التي تمارس عملها في قطاع النشاط الذى تشرف عليه هذه الهيئة/ال الوصية ، سواء كانت وزارة أو ولاية أو بلدية . ثانيا : تحديد وبيان جملة الاختصاصات و الصلاحيات التي تملك الهيئة الوصية ممارستها على نفس الهيئات و المؤسسات الخاضعة لوصايتها و على اعمالها . فالرقابة الادارية الوصائية كما يسميها البعض هي أساسا فكرة قانونية تنظيمية رسميــة (1) .

و مع ذلك يجب التنبيه هنا ، أن المشرع لم يقيد باتباع قاعدة موحدة بخصوص تحديد الجوانب العضوية و الموضوعية لجهات الوصاية ، بمعنى أن الهيئــة أ و المؤسسة اللامركزية الواحدة يمكن أن تخضع الى عدة وصايات ، كما أن درجــة هذه الوصاية قد تختلف قوة و ضعفا بين مؤسسة و أخرى حتى في النظام الواحد (2) .

و بالنسبة للمشرع الجزائرى فانه قد عالج فكرة الوصاية من خلال عدة نصوص هامة ، و ذلك حرصا منه على تجسيد مبادئ و توجيهات الميثاق الوطني و الدستور و لا سيما الادارة اللامركزية لمختلف مظاهر النشاط العام مع احتفاظ الادارة المركزية في الدولة بسلطة الاشراف و التوجيه و الرقابة . وهذا قبل الاصلاح الجديد . و هكذا فانه باستقرائنا مختلف النصوص الصادرة بهذا الشأن و المنظمة لمختلف العلاقات القانونية بين الهيئات و المؤسسات العامة في النظــام الادارى

---

(1) د . عمار عوابدى ، رسالته السابقة ، ص : 266 بعكس كل من فكرة القيادة الادارية و فكرة السلطة الرئاسيــة .

(2) راجع مجموعة المراسيم الصادرة بفرنسا و المتعلقة بتحديد على سبيل الحصر الحالات التي يجب أن تخضع الى تصديق السلطة الوصية منها المرسوم 53 . 707 المؤرخ في 9 أوث ثم المرسوم رقم 57 . 955 المؤرخ في 26 أوث 1957 ، و كذلك المادة 163 للامر 58 . 374 المؤرخ في 30 ديسمبر 1958 ، والمرســوم 60 . 582 المؤرخ في 22 جوان 1960 ، و قد لاحظ ديلبون أن هذه الحالات كانت تختلف من مؤسسة لاخرى ، فهي بالنسبة لريجي رونو أربع حالات ، بوتاس ألزاس Potasses d'alsace سبع حالات ، غاز فرنسا احدى عشر حالة ، E.D.F بدون حالة و هي على العموم متغيرة ، A.G DELION المرجع السابق ، ص : 67 (الهامش) ، ثم انظر أيضا ما كلته المادة 9 من الدستور اليوغسلافي لسنة 1963 للادارة الذاتية للعمال داخل المؤسسات العامة و شركات القطاع العام الصادر =

الجزائري سوف يتحدد لنا دوره الخارج عن الأجهزة الإدارية (1) . من ذلك تنص المادة الثانية من المرسوم الذي يحدد المهام العامة لهياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات على أن وظيفة الإدارة المركزية في كل وزارة تتمثل في " تحضير الأعمال والقرارات السياسية والأنظمة والدراسات التقنية التي لها صلة بصلاحيات الإدارة والتوجيه والتنسيق والتخطيط ... والرقابة التي يضطلع بها الوزير ونائب الوزير ، ان اقتضى الأمر ، في مجال القطاع التابع لاختصاصهما ... " (2) وتوجد في مقدمة أجهزة الادارة المركزية في الوزارة " مفتشية عامة " تتولى " التأكد من السير العادي المنتظم للهياكل والهيئات اللامركزية وغير المركزية والمقاولات والمؤسسات التابعة للوزارة " (3) .

أما على مستوى الولاية ، فإن مجلس التنفيذي الولائي هو الذي يتولى ، " تحت سلطة الوالي المؤتمن على سلطة الدولة ، تطبيق قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي ، ويسهر على تنفيذها " (4) ويتمتع كل عضو في المجلس التنفيذي الولائي تحت سلطة الوالي واشرافه العام ، زيادة على مهامه الأخرى ، بـ" صلاحيات الوصاية على المؤسسات والمقاولات والهيئات العمومية المرتبطة بقطاع نشاطه والتابعة للولاية كما يتابع ويقوم عمل المؤسسات والمقاولات والهيئات العمومية ذات الأهمية الوطنية التي تمارس كل أعمالها أو بعضها في الولاية " بينما تضطلع المفتشية العامة للولاية تحت سلطة الوالي ، بمهمة تتمثل في مراقبة عمل مصالح الولاية وجميع الهيئات الموضوعة تحت وصايتها (5) .

= بقانون رقم 60 لسنة 1971 . من بينها اعتماد قرارات مجلس ادارة المؤسسة في : الموازنة التخطيطية للمؤسسة بصفتها وحدة اقتصادية قابضة ، الموازنة التخطيطية للمؤسسة ووحداتها الاقتصادية التابعة ، الميزانية العمومية وحساب الأرباح والخسائر ، وزيادة رأسمال المؤسسة أو تخفيضه .

(1) نص الميثاق الوطني لسنة 1976 على " أن المؤسسة ذات الطابع الوطني تخضع للسلطة المباشرة للحكومة بواسطة الوزارة الوصية . كما تتولى الولاية الوصاية على المؤسسات الولائية و المجلس الشعبي البلدي الوصاية على المؤسسات البلدية " ، ص : 140 ، راجع المواد 31 حتى 37 و 30 وما بعدها من الدستور الجزائري .

(2) المرسوم رقم 85 . 119 المؤرخ في 21 ماي 1985 ، الذي يحدد المهام العامة لهياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات .

(3) م . 11 من نفس المرسوم وتتكون أجهزة الادارة المركزية في الوزارة من المفتشية العامة ، وديوان الوزير ، وديوان نائب الوزير ، 10 أنظر بقية المراسيم المتضمنة تنظيم الادارة المركزية في بعض الوزارات الجريدة الرسمية رقم 22 . 1985 .

(4) المادة 3 من المرسوم رقم 86 . 30 المؤرخ في 18 فبراير 1986 ، الذي يضبط أجهزة الادارة العامة في الولاية وهياكلها .

(5) م 17 ، 12 و 13 م . 70 . من المرسوم المذكور أعلاه .

و أعطى المشرع أيضا للمجلس الشعبي البلدي على مستوى البلدية حـــق ممارسة المراقبة الشعبية على المؤسسات و الهيئات العمومية المحلية من أي نوع كانت و المكلفة بتنفيذ البرامج الانمائية . و كذلك الهيئات ذات الطابع التعاوني الموجودة على تراب البلدية و الخاضعة لوصاية الدولة . ثم المزارع المسيرة ذاتيا و الموجودة على تراب البلدية (1) .

و منذ صدور الامر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات و النصوص اللاحقة المكملة له ، بدأ المشرع يتجه نحو وضع جملة من القواعد تحدد و توضــــح فكرة الوصاية على المؤسسات الاشتراكية ، من بينها توحيد الوصاية على المؤسسة و هي عادة السلطة المعينة في النص المنشئ للمؤسسة ، و التي منحت التفويض الملحق لتوجيه المؤسسة و مراقبتها عن طريق تسلم التقارير أو البيانات أو المحاضر الموجهة من المؤسسة و الوحدات التابعة لها (2) .

و تمارس الادارات الاخرى للدولة على المؤسسة أو الوحدة الاختصاصات التي عهد بها لكل واحد منها في اطار الاحكام التشريعية و التنظيمية الجاري بها العمـــل (3) .

فالوصاية وفقا للامر المتضمن تحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسســـــة الاشتراكية و سلطة الوصاية و الادارات الاخرى التابعة للدولة تتمثل في التوجيه و المراقبة و ضمان وسائل تحقيق الاهداف المخصصة للمؤسسة فهي بمثابـــة مركز التنسيق لعلاقات المؤسسة مع الادارات الاخرى التابعة للدولة عندمـــا لاتكون العلاقات هذه مباشرة و منظمة . و تسهر أيضا على توافق نشاط المؤسسات مع السياسة العامة للدولـــة (4) .

---

(1) يراجع المرسوم المتعلق بنشر الميثاق الوطني ، سالف الذكر ، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية العدد 7 لسنة 1986 ص : 201 حول الدولة و اللامركزية حيث بين أن سياسة اللامركزية ترتكز علـــى توزيع متزن الصلاحيات و المهام حسب تقسيم منطقي المسؤولية في اطـــار وحدة الدولة، ثم شرح مهام كل من السلطة المركزية و الولاية ، و البلديـــة راجع أيضا الامر رقم 67 . 24 المؤرخ في 18 يناير 1967 ، و المتضمـــن القانون البلدي ، ثم المادة 170 مكرر 1 و 170 مكرر 3 من القانون رقم 81 . 9 المؤرخ في 4 جويلية 1981 ، الذي يعدل و يتمم الامر المتضمن القانون البلدي.

(2) المادتين 79 و 30 من الامر المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات.

(3) م . 31 من الامر المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسســـات .

(4) المواد 1 . 2 . 3 من الامر المتضمن تحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسة الاشتراكية و سلطة الوصاية و الادارات الاخرى التابعة للدولـــــة .

ونستخلص مما سبق ، أن المشرع الجزائري وان كان لم يعرف الوصاية الادارية تعريفا علميا دقيقا الا أنه حاول ان ياتي ببعض الافكار والمبادئ التي يمكن أن تسهم وتساعد على اجلاء وتحديد مضمون هذه الفكرة ، فقد سعى الى تحديد مستويات الاشراف الوصائي على المستوى الوطني والولائي والبلدي ، مبينا حدود صلاحيات كل عضو أو هيئة وصية كانت ام خاضعة للوصاية . فجاء بما يمكن أن نسميه باللامركزية في الوصاية . كما حاول آن يوحد الوصاية على المؤسسة وان ينظم ويحدد العلاقات بينهما وبين جهة الوصاية والادارات الاخرى التابعة للدولة ، على الاقل من الناحية النظرية . غير ان استعماله في تنظيم مثل هذه العلاقة تعابير عامة وغامضة مثل سلطة التوجيه والتنسيق والرقابة لم يساعد في الغالب على فهم وتحديد مضمون الوصاية الادارية في التشريع الجزائري ، وبالتالي تمييزها عن فكرة السلطة الرئاسية مما ادى الى هيمنة جهات الوصاية على الهيئات والمؤسسات اللامركزية من الناحيتين العضوية والموضوعية (1) لذلك جاءت النصوص الجديدة المتعلقة باستقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية خالية من هذه المصطلحات بما في ذلك تعبئة الوصاية كما سوف نبين ذلك في حينه .

---

(1) وهو ما سنبينه بالتفصيل عند تعرضنا الى مظاهر الوصاية الادارية على المؤسسة الاشتراكية في النظام الاداري الجزائري، وبالاضافة الى النتائج التي تترتب عن عدم حصر صلاحيات جهة الوصاية على الهيئات والمؤسسات الادارية اللامركزية، فان المشرع لم يتقيد بقاعدة وحدة الوصاية التي سنها من قبل . من ذلك نص المرسوم رقم 86 . 25 المؤرخ في 10 فبراير 1986 ، والمتضمن القانون الاساسي النموذجي للمراكز الاستشفائية الجامعية التي هي مؤسسات عمومية ذات طابع اداري ، وشخصية معنوية واستقلال مالي ، بانه " يمارس وزير الصحة العمومية الوصاية على المركز الاستشفائي الجامعي . ويمارس وزير التعليم العالي الوصاية التربوية على جميع الاعمال المتعلقة بالانشطة التربوية والعلمية في المؤسسة .... " م 5 . راجع مواد الباب الثاني من هذا المرسوم المتعلقة بتنظيم هذه المراكز الاستشفائية الجامعية والذي يتكون من مجلس التوجيه ومجلس علمي ، ويديره مدير عام يساعده كاتب عام ومديرون . وأنظر ايضا المرسوم 85 . 72 المؤرخ في 13 أبريل 1985 والمتضمن انشاء الديوان الوطني لتنمية الحيوانات والنباتات المائية وانتاجها . وهو مؤسسة عمومية ذات طابع اقتصادي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي يوضع تحت وصاية الوزير المكلف بالصيد البحري ، يديره مدير عام الذي يجب أن يتصرف في اطار تعليمات السلطة الوصية وتوجيهاتها . أنظر المادة 1 و 7 و 2 و 9 منه . ويساعد الديوان مجلس التوجيه، راجع تكوين هذا المجلس بالمادة 10 . واستعمل المشرع هنا مراقبة الديوان بدل مصطلح الوصاية من ذلك نصت المادة 14 على انه " يتمتع الوزير المكلف بالصيد البحري بكامل سلطات التوجيه والرقابة على الديوان ... " يراجع أيضا المرسوم رقم 85 ـ 73 المؤرخ في 13 ابريل 1985 المتضمن نقل الوصاية على الشركة الوطنية [illegible] للصناعات الكيمياوية .

ثالثـــا : موقــف الفقــه من تعريف الوصايــة الاداريــة

يتعرض جل فقهاء القانون الاداري الى موضوع الوصاية الادارية بمناسبة بحثهم النظام الاداري اللامركزي الاقليمي أو المحلي ، و يعتبرون فكرة الوصاية الادارية أو الرقابة الادارية الوصائية ركنا أساسيا لقيام هذا النظام . أما العناصر التي تؤسس قيام النظام الاداري اللامركزي الاقليمي أو المحلي فيختلف مفهومها باختلاف نظرة الشراح اليها و الى الاهمية النسبية التي يعطيها الشرح لكل عنصر من هذه العناصر ، و هذا وفقا للنظام السياسي والاجتماعي الذي ينشأ فيه النظام الاداري اللامركزي (1) .

لكن الرأي مستقر الآن لدى معظم الشراح على ضرورة وجود نظام للرقابة الوصائية الادارية تمارسها في حدود القانون هيئات ادارية عليا على هيئات ادارية لا مركزية تخضع لوصايتها ، و ذلك من أجل ضمان و حماية الوحــدة القانونية و السياسية للدولة .

و " اذا كان الاتجاه نحو ديمقراطية الادارة قد استوجب الاعتراف باستقلال الاشخاص الادارية اللامركزية استقلالا أصيلا مصدره القانون أو الدستور في بعض الحالات . فان هذا الاستقلال لايجب أن يكون مطلقا و الا أصبحت الهيئــات المحلية دولا داخل الدولة ، و لذلك تجرى كل التشريعات كما يجمع كل الفقه على أنه حرصا على حماية الوحدة القانونية و السياسية للدولة لابد أن يكــون استقلال الوحدات الادارية المحلية نسبيا تمارسه هذه الوحدات في الحدود المقررة له في القانون و تحت رقابة الهيئات المركزيــة " (2) .

---

(1) راجع أركان الادارة المحلية و شرحها لدى الدكتور سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الاداري ، الكتاب الاول ، مرجع سابق ، ص : 112 و مابعدها و هي أولا : الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة على المصالح القومية . ثانيا : أن يعهد بالاشراف على هذه المصالح الى هيئات منتخبة . ثالثا : استقلال المجالس المحلية في ممارسة اختصاصاتها تحت اشراف السلطة المركزية . و كذلك د . فؤاد العطار ، نظرية اللامركزية الاقليمية ، مقاله السابق ص : 41 و مابعدها و عنده عناصر اللامركزية هي : وجود مصالح محلية ذاتية و جود مجالس ، أو هيئات تستقل بادارة هذه المصالح الذاتية . توافر الرقابة الادارية من جانب السلطة التنفيذية . و بهذا الشأن أيضا د . عادل محمود حمدي ، المرجع السابق ص : 97 و مابعدها و هي عنده الشخصية المعنوية ، الاستقلال ، الوصاية الادارية و كذلك د . طعيمة الجرف القانون الاداري المرجع السابق ، ص : 120 و مابعدها ثم د . عوابدي عمار القانون الاداري والمؤسسات الادارية ، المرجع السابق ، ص : 197 ومابعدها . وكذلك د . محمد رضا الوصاية على الهيئات المحلية ، المرجع السابق ، ص : 25 و مابعدها ، و يقول د . مصطفى أبوزيد فهمي ، النظام الفرنسي يمثل اليوم بأنه نظام الحريات المحلية الضيقة والنظام الانجليزي هو نظام الحريات المحلية الواسعة . ونظام المناطق في اسبانيا و ايطاليا هو نظام تتسع فيه الحريات المحلية الى أبعد المدى حتى يخيل الباحث أن اللامركزية الادارية قد تحولت الى لامركزية سياسية وأن الدولة الموحدة أصبحت دولة تعاهدية . المرجع السابق ص : 139 .
(2) د . طعيمة الجرف ، القانون الاداري ، المرجع السابق ، ص : 124 و 125 .

و لعل من أقدم و أشهر التعاريف التي يردد ها فقهاء القانون الاداري بشأن الوصاية ، هو تعريف " ماسبيتيول " و " لاروك " Maspetiole et laroque اللذان عرفها بأنها " مجموعة السلطات التي منحها المشرع السلطة المركزية لتمكنها من الرقابة على نشاط الهيئات اللامركزية بقصد حماية المصلحة العامة " . أو " مجموع السلطات التي يمنحها القانون بصورة محدودة الى احدى السلطات العليا لتباشرها على عمال المنظمات اللامركزية وما يتخذون من أعمال و ذلك حفاظا على المصلحة العامة " (1) .

لكن انتقد هذا التعريف لقصوره لان الوصاية الادارية تهدف بالاضافة الى حماية المصلحة العامة ، الى حماية المشروعية أيضا (2) . و قد ذهب " جاك دمبور " " Jaque Dambour " بأنها " مجموعة السلطات التي يمنحها المشرع لسلطة ادارية عليا لمنع انحراف و تخاذل و تعنت واساءة استعمال الهيئات اللامركزية لسلطاتها لتحقيق مشروعية أعمالها و عدم تعارضها مع المصلحة العامة " أو " مجموعة السلطات المحددة المخولة بقانون أو طبقا له لسلطة عليا ، بقصد تحقيق المشروعية و حماية المصلحة العامة و السلبية الضارة ، أو اساءة استعمال الاشخاص اللامركزية لسلطاتها " (3) .

و بالرغم من أن التعريف الثاني يتميز بتحدد و تنوع أغراض الوصاية الادارية فلا تقتصر على حماية المصلحة العامة بل تتسع هذه الاغراض لتشمل قيام الهيئات الخاضعة للوصاية بأعمال تخالف القانون بمعناه الواسع أو تخرج عن نطاق اختصاصها (4) . فان البعض يرى أن هذا التعريف مثل غيره من التعريفات

---

(1) Maspetiole et Leroque:la tutelle administrative Paris I93I ,P IO
وردت الصياغة الاولى للتعريف بؤلف الدكتور عادل محمود حمدى المرجع السابق ص: 118 أما الصياغة الثانية برسالة د . سعيد الحاوش سابقة الذكر، ص: 97 .

(2) راجع نقد الدكتور محمد رمضان له بالمرجع السابق ، ص: 63 . وفي رده عن القائلين أن هذا التعريف غير معيب لان الرقابة على المصلحة العامة تشمل الرقابة على الشرعية ، لان قيام السلطات المحلية بتصرفات ادارية مشوبة بعدم الشرعية يعد اضرارا بالمصلحة العامة . فانه يرى أن المصلحة العامة عبارة غير محددة و لا دقيقة ، ووجوب تميز رقابة المشروعية بمعناها الدقيق و المتعارف عليه منعا لمنع المزج بين شيئين مختلفين ، كما أن المصلحة العامة قد تحرك رقابة الملاءمة بمكان المشروعية .

(3) Jaque dambour: les actes de la tutelle administratif Bruxelle I955 P.553 .
وردت الصياغة الاولى بؤلف الدكتور عادل محمود حمدى سالف الذكر ص: 118 بينما وردت الصياغة الثانية برسالة الدكتور محمد رمضان سالفة الذكر ص: 64 ، راجع عنده تعريفات فقهية أخرى لكل من Peiser - Debbasch Waline .

(4) د . سعيد الحاوش ، المرجع السابق ، ص: 119 .

قد أهمل نوعا هاما وخطيرا من أنواع الوصاية ، وهي : " الوصاية التي تمارس عن طريق الجماهير ، و التنظيمات السياسية ، و أجهزة الاعلام ، و هذه الوصاية قد نمت و أزدادت و قوي مفعولها ، مع ازدهار فكرة الديمقراطية ، و زيادة نفوذ الرأى العام و فاعليته " .

و بناء على ذلك ، انتهى الدكتور محمد رمضان ، الى تعريف الوصاية تعريفا حديثا نسبيا ، فهي عنده " مجموع السلطات المحددة قانونا لهيئات عليا برلمانية ، و قضائية ، و ادارية ، بالاضافة الى مجموعة من السلطات غير المحددة قانونا تمارسها الجماهير و التنظيمات السياسية ، و أجهزة الاعلام على أشخاص و أعمال الهيئات اللامركزية الاقليمية بقصد حماية المشروعية و مراعاة الصالح العام " (1) .

و يستنتج من تعريف د . محمد رمضان أن هذا الاخير بعد أن استغنى عن الدقة التي تلحق بالوصاية ، و هي " الادارية " وضعنا أمام عدد من الوصايات و قد قسمها هو نفسه الى قسمين : الاول ، يتكون من وصاية محدودة قانونا تمارسها الهيئات البرلمانية ، أو الهيئات القضائية ، أو الهيئات الادارية . الثاني يتضمن وصاية غير محدودة قانونا تمارسها الجماهير و التنظيمات السياسية و أجهزة الاعلام . وبذلك لم تعد الوصاية تقتصر ممارستها على الهيئات ذات الطبيعة الادارية كما لم يعد يشترط فيها النص القانوني وفقا لقاعدة " لاوصاية بدون نص " . التي تعتبر من أهم الخصائص المميزة لفكرة الوصاية الادارية التقليدية . ثم جعلها تمارس على " أشخاص و أعمال الهيئات اللامركزية الاقليمية بقصد حماية المشروعية و مراعاة الصالح العام " ، و مع أن هذه الوصاية تمارس أيضا على هيئات غير اقليمية مثل المؤسسات العامة ذات الطبيعة الادارية و الاقتصادية و حتى المهنية ، كما أنها قد تنصب على مشروعية و ملاءمة أعمال و تصرفات الهيئات الخاضعة للوصاية كما سوف نرى بعد حين . اذن فما هو الجديد في تعريف الدكتور محمد رمضان ؟ في نظرنا أنه قام باستبدال مصطلح " الرقابة " بتعبير " الوصاية " فحسب (2) اذ أحل كلمة " الوصاية " محل تعبير " الرقابة " التي تمارسها الهيئات البرلمانية و الجماهير والمنظمات السياسية و أجهزة الاعلام ، و هي كما هو معلوم من قبيل هيئات و صور الرقابة

(1) د . محمد رمضان ، المرجع السابق ص : 64 و 65 .

(2) د . محمد رمضان ، المرجع السابق ، ص 70 و مع ذلك يقول " اننا لانؤيد استخدام اصطلاح الرقابة " ... اذ أن للرقابة معنى أوسع و أشمل من الوصاية كما أنها تستعمل اجراءات غريبة عن الوصاية بمعناها المتعارف عليه . هذا بالاضافة الى أن اصطلاح الرقابة من التعبيرات المطاطة ، و غير المحددة و التي تتأثر — في الغالب — بالاعتبارات السياسية و التي تبعد عن التحديد الدقيق التي تتميز به الوصاية " .

الشعبية على أعمال الادارة في النظم الوضعية الحديثة(1) . ثم احتفظ بكل عناصر و مقومات المفهوم التقليدى للوصاية الادارية دون أن يضيف اليها جديدا .

و الحقيقة أن المتمعن لموقف فقهاء القانون الادارى من فكرة الوصاية الادارية يجد ها صدى لاختلافاتهم و تباين مواقفهم من موضوع اللامركزية الادارية المحلية أو الاقليمية ، و محاولة تمييزهم لها تارة بينها و بين فكرة السلطة الرئاسية و تارة أخرى بينها و بين الرقابة الادارية . و في جميع الاحوال فان الوصاية على المؤسسات العامة و الاقتصادية منها على وجه الخصوص لم تحظ باهتمام هؤلاء الفقهاء مثل ما حظيت به فكرة الوصاية على الهيئات الاقليمية .

ان الوصاية الادارية نشأت في رحاب النظام الادارى ، فرضتها عوامل عديدة تنظيمية و قانونية و فنية و عملية سبق لنا شرحها في أكثر من موضوع بهذا البحث و قد تطورت و ظيفتها و أهدافها و أساليب ممارستها ، لذلك فان أى تعريف للوصاية الادارية يجب أن يأخذ بعين الاعتبار هذه المستجدات و غيرها التي يعرفها واقع العلاقة التنظيمية و القانونية بين مختلف مستويات الاشراف الادارى الرئاسي أو الوصائي ، مثل وحدة أو تعدد جهات الوصاية ، و لا مركزيتهما و طبيعة الاشخاص الخاضعة لها ، و تطور وظائفها ، و نسبيتها من نظام لآخر .

الفرع الثاني : عناصر الوصاية الادارية

يتفق معظم كتاب القانون الادارى على اعتبار الوصاية الادارية ركن من أركان النظام الادارى اللامركزى ، و هي في اعتقادنا فكرة قانونية حديثة نسبيا جاء بها المشرع كبديل عن السلطة الرئاسية لتنظيم نوع معين من العلاقات اقتضتها الضرورة العلمية و العملية لتطور أساليب ادارة مظاهر النشاط العام ، لذلك فهي تختلف في نطاقها و مداها عن طبيعة العلاقة المباشرة السائدة بين الهيئات و الفروع و الاقسام التابعة للادارة المركزية للدولة في ظل السلطة الرئاسية التي تتصف عادة بالشمول .

لان الوصاية الادارية تنظم علاقة أشخاص معنوية عامة عليا بأشخاص معنوية عامة أدنى منها مرتبة ، تملك قدرا من مقومات الاستقلال المالي و الادارى لادارة شؤونها مع خضوعها الى نوع من الاشراف الوصائي المحدود ، يمارس في اطار جملة من الضوابط تحول دون تجاوزه ذلك القدر من حرية التصرف المتروك للهيئة أو المؤسسة الخاضعة للوصاية ، مما يؤكد أن الفرق بين السلطة الرئاسية و الوصاية

---

(1) راجع في ذلك : الرقابة الشعبية على أعمال الادارة د . سعيد عبد المنعم الحكيم ، المرجع السابق ، ص : 162 و ما بعدها .

الادارية هو فرق في الدرجة لا في النوع . ومع ذلك فانه يجب توضيح بعض الحقائق التالية :

ـ أن درجة الوصاية الادارية على الاشخاص اللامركزية تختلف من نظام لاخر فهي في الدول التي تأخذ بالوصاية المحدودة ، يكون استقلال هذه الاشخاص شبه كامل ، بينما في الدول التي تأخذ بنظام الوصاية الكاملة يكون استقلالها مقيدا . وقد تختلف درجة الوصاية على الاشخاص اللامركزية الاقليمية عن الوصاية التي تخضع لها الاشخاص اللا مركزية المصلحية في النظام الواحد . بل وحتى بين مؤسسة وأخرى تابعة لنفس النظام .

ـ ان وظيفة الوصاية الادارية لا تنحصر في ممارسة الرقابة على الاشخاص اللامركزية ، اذ ليس هناك مايمنع المشرع من منحها حق ممارسة بعض الوظائف الاخرى في مجال التوجيه والتنسيق .. الخ بالقدر الذى يفيد هذه الهيئات والمؤسسات ولا يؤدى الى خفض روح المبادرة لدى مجالس ادارتها .

ـ أن ممارسة الوصاية ليست وقفا دائما على الاجهزة الادارية المركزية في الدولة بل يمكن أن تمارسها هيئات لامركزية (ولاية ، بلدية) على من دونها من المؤسسات التابعة لها . الى جانب ذلك ، مهما اختلف نظام الوصاية الادارية فهو مازال يقوم على عنصرين أساسين :

أولا : ارتباطها بوجود أشخاص ادارية لا مركزية

ثانيا : لا تمارس الا بمقتضى وفي حدود النص

أولا : ارتباط الوصاية الادارية بوجود أشخاص لامركزية

ذكرنا قبل حين أن معظم كتاب القانون الادارى يعتبرون الوصاية الادارية ركنا من أركان اللامركزية الإدارية ، فهي ترتبط بالنظام الادارى اللامركزى وجودا وعدما ، " فحيث يوجد شخص مستقل يتمتع بكيان ذاتي فان القرارات الرقابية التي تمارس في مواجهته تعتبر قرارات وصائية ، بخلاف وحدات الجهاز الادارى غير المستقلة والتي تتمتع بشخصية معنوية ، اذ أن الرقابة التي تمارس قبلها رقابة رئاسية ".(1) .

---

(1) د . محمد رمضان ، المرجع السابق ، ص: 98 ، وقد أشار في ذلك الى رأى " ماسبيتيول " و " لاروك " حيث يذهبان الى أن الصفة الاولى للوصاية هي ارتباطها ارتباطا وثيقا مع طبيعة الشخصية المعنوية واستقلالها . راجع د . منير ابراهيم شلبي " المرفق المحلي " دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي 1977 ص: 199 ، 259-305 ، 373 ، حول الرقابة على المرفق المحلي في كل من انجلترا وفرنسا ويوغسلافيا ومصر .

و لهذا فان الوصاية الادارية ضرورية و لازمة للاشراف على الهيئات اللامركزية من أجل الحفاظ على الوحدة الادارية و السياسية للدولة ، و تحقيق الارتباط و التكامل بين هذه الهيئات و الاجهزة الادارية المركزية فيها ، و للحد مما قد ينجز عن نشاطها من مخاطر التشتت و عدم الانسجام و كل مايحول دون تحقيق الادارة الحسنة لمظاهر النشاط العام . و بحكم الغرض الذي تستهدفه فنشأة الوصاية الادارية ، فانه لايعهد بها الا الى الحكومة أو هيئة تابعة لها . ولا يمكن في نظر البعض أن يعهد بها الى السلطة التشريعية أو القضائية ، لانه من غير المتصور ، في الغالب ، أن يقوم المشرع بايجاد الحلول للمشاكل الثانوية السياسية التي كثيرا ما يتطلبها عمل الهيئات اللامركزية و التي لاتتطلب سوى الحلول الفردية . و المشرع لا يتدخل عادة الا عن طريق القواعد العامة التي تتحاشى الدخول في الجزئيات و التفاصيل ، و هو كذلك لا يتدخل في المسائل الفردية لانها تؤدي الى الخلط في الاختصاصات .

أما بالنسبة للقضاء فانه و ان كان في نظرهم " من المستحب أن يعهد اليه بالفصل في مشروعية أو عدم مشروعية القرارات الادارية فانه من غير المستحب في الوقت نفسه أن يعهد اليه بالفصل في ملاءمة و عدم ملاءمة تلك القرارات لانه في حال تدخله في بحث ملاءمة تلك القرارات فانه يكون قد تدخل في نشاط الادارة الحقيقي أو الفعلي و من ثم كان من المتعين أن يعهد بهذه الرقابة الى الدولة " (1) . لان السبب الحقيقي وراء قيام القضاء بالوصاية يعود الى طبيعة وظيفته المتمثلة في تسوية المنازعات و اصدار الاحكام القضائية بشأنها ، و ان سلطته لا تتحرك الا عندما تكون هناك خصومة أو نزاع .

و الوصاية الادارية تباشر في مواجهة جميع الهيئات و المؤسسات مهما كانت طبيعتها ، سواء كنا بصدد تلك الهيئات اللامركزية التي يعتمد أسلوب الانتخاب في انتقاء و اختيار أعضائها ، أو تلك التي يلجأ اليها كأسلوب لا مركزي فني في الادارة .

ففي جميع الاحوال أن الامر يعني عند البعض الاعتراف بوجود مراكز للمصلحة مستقلة ، و من ثمة فان جوهر اللامركزية عندهم مازال يقوم على وجوب توافر عنصرين رئيسيين :

ب - " وجود قواعد قانونية تحدد قدرا معينا من الاستقلال الذي يكفل التخصص للشخص اللامركزي ، و هذه القواعد تختلف بطبيعة الحال من واحد لاخر ومن مجموعة الى مجموعة أخرى .

---

(1) يراجع بهذا الصدد الدكتور ، عادل محمود حمدي ، المرجع السابق ص : 122 و 123 .

— وجود قواعد قانونية تكفل الرابطة العضوية بين كل من المركز و الشخص اللامركزي . و هذان العنصران يتعلقان بالفكرة المجردة للامركزية ، فنحن نصادفهما مع جميع أنواع اللامركزية سواء كانت هذه اللامركزية سياسية أم لامركزية ادارية مصلحية " (1)

و بناء على ذلك قد أخضع المشرع في جميع الانظمة الاشخاص الادارية العامة اقليمية كانت مثل الولايات و البلديات أو مصلحية مثل المؤسسات العامة الادارية و الاقتصادية ، و حتى المهنية منها الى نوع من التوجيه و الرقابة من قبل هيئات ادارية يعلوها في المرتبة عهد اليها بممارسة هذه المهمة الاشرافية ، بل أن المشرع قد أخضع لهذه الوصاية الادارية " الجمعيات النقابية و نقابات المهن و لجان التنظيم المهني و الغرف التجارية و الزراعية و الحرفية ، و ذلك بقصد حماية المصلحة العامة التي تتعلق بهذه المؤسسات و التأكد من مشروعية نشاطها و تحقيق الغرض الذى وجدت من أجله" (2) .

---

(1) د . سعد العلوش ، رسالته السابقة ، ص : 60 و مابعدها . راجع عنده في هذا المعنى أراء كل من Duez et debeyre , Buttgeubach ثم راجع الاختلاف الفقهي حول مفهوم اللامركزية ، د . محمد رمضان ، المرجع السابق ، ص : 25 و مابعدها و من المنكرين لصفة اللامركزية على الهيئات المصلحية La tourneur في مقال له بعنوان Décentralisation en France, revue de droit internationale Compare Oct, Dec I958 P 608 .

(2) د . بكر القباني : نظرية المؤسسة العامة المهنية في القانون الادارى . مقاله المنشور بمجلة العلوم الادارية المصرية ، العدد الثاني ، ديسمبر 1963 ص : 227 و مابعدها . فالجمعيات و المؤسسات المهنية أو مايعرف " بالمرافق الحكمية " تخضع للوصاية الادارية اذا كانت ذات نفع عام ، فهي و ان كانت في الاصل مرافق خاصة ، و لكنها تؤدى خدمات عامة أو تنظيم مهنة كان على الدولة أن تلتزم بتنظيمها ، فتمنحها الدولة بعض امتيازات القانون العام كنزع الملكية بالنسبة لبعض المرافق الخاصة التي تعمل وفقا لنظام الامتياز كمرافق المياه و الغاز و الكهرباء ، أو منحها حق تحصيل الرسوم و تأديب أعضائها ، و في مقابل ذلك تباشر الدولة عليها وصايتها باعتبارها تقوم تقريبا بنفس الدور الذى تقوم به المرافق العامة الاخرى من حيث تقديم منفعة عامة أو مصلحة عامة للمواطنين ان هذا الالتزام كان ملقى على الدولة أصلا و لكنها لم تستطع القيام به فأسندته الى هذه الهيئات الخاصة . لكن ذلك لايخلي الدولة من مسؤولية انتظام هذه المرافق و سيرها سيرا منتظما . و لهذه العلة منحت الاجهزة المركزية الحكومية سلطة الوصاية الادارية عليها كي تتابع و تراقب حسن سيرها و انتظام و استمرار تقديم الخدمات العامة للمواطنين .

وعرفت المؤسسة العامة الاقتصادية في الجزائر نوعا من الاشراف الوصائي الادارى اللامركزى ، بالاضافة الى تعدد الوصايات عليها . ونحاول شرح هاتين النقطتين لاتصالهما بهذا العنصر :

أ - لا مركزية الوصاية

تتولى الاجهزة الادارية المركزية في الدولة مباشرة الوصاية على الاشخاص الادارية اللامركزية ، وهي تتولى ذلك أما بنفسها عن طريق الوزارات والهيئات واللجان الفنية المركزية ، واما بواسطة ممثليها وفروعها في الاقاليم . مثل الوصاية التي يجريها مجلس الولاية والوالي على المجالس البلدية والمؤسسات العامة الاقتصادية الموجودة فوق تراب الولاية . ووصاية المجلس الشعبي البلدى ورئيسه على المؤسسات العامة الاقتصادية التي تمارس نشاطها فوق تراب البلدية ، والمشرع هو الذى يقوم عادة بتعيين وتحديد الجهات الوصية وبيان صلاحياتها ، سواء كانت هذه الجهات مركزية أم لا مركزية ، أما في النص المنشئ للشخص اللامركزى، أو بناء على قواعد موضوعة موحدة تنظم علاقة هذه الاشخاص بالهيئات الوصية (1) .

ونعتقد أن مبدأ لا مركزية الوصاية الادارية قد تعمق أكثر في ظل الاصلاحات الاقتصادية الجديدة ، التي أصبحت بمقتضاها " تمارس الدولة والجماعات المحلية المساهمة في المؤسسات العمومية الاقتصادية حقها على الملكية بواسطة صناديق المساهمة التي يسند اليها تسيير حافظة الاسهم الحصصية التي تصدرها المؤسسة العمومية الاقتصادية مقابل دفع الرأسمال "(2) .

---

(1) تراجع بهذا الصدد أحكام المادتين 8 و 9 من القانون الاساسي النموذجي للمؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادى ، الملحق بالامر رقم 75.23 المؤرخ في 29 أفريل سنة 1975 . حيث نصتا على أن المؤسسة توضع تحت وصاية الوزير أو الوالي أو رئيس مجلس الشعبي البلدى " وتمارس سلطة الوصاية والمراقبة طبقا للتشريع المتضمن تحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسة الاشتراكية وسلطة الوصاية والادارات الاخرى التابعة للدولة " .
وكذلك المرسوم رقم 77.6 المؤرخ في 23 يناير 1977 المتضمن المصادقة على القانون الاساسي للمؤسسة الاشتراكية المسماة " الصيدلية المركزية الجزائرية" ولاسيما المادة 11 و 12 منه . ثم د . منير ابراهيم شلبي حول " الوصاية اللامركزية " أو " لامركزية الوصاية " المرجع السابق ، ص : 391 وما بعدها .
وكان المشرع الجزائري قد عهد بالوصاية على القطاع المسير ذاتيا الى الديوان الوطني للاصلاح الزراعي بمقتضى المرسوم المؤرخ في 28 مارس 1963 ، ثم عاد ونقلها الى وزارة الفلاحة والاصلاح الزراعي بعد حل الديوان المذكور بموجب مرسوم 23 فيفري 1968 .

(2) المادة 11 من القانون المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية ، المرجع السابق .

من مزايا نظام لامركزية الوصاية الادارية ، تقريب الهيئة المشرفة من المؤسسة يحقق سرعة البت في مشاكلها ميدانيا و قبل استفحالها ، و بالتالي جعل الهيئات المحلية تتكفل بحل مشاكلها التنموية دون الرجوع الى المركز. كما يرتب هذا النظام بعض السلبيات من بينها ، يخشى أن تغلب المصلحة المحلية على المصلحة الوطنية ، صعوبة تكفل الهيئات المحلية بالمشاكل الفنية و المالية للمؤسسات الخاضعة لوصايتها ، صعوبة التنسيق و سيولة الاعلام الاقتصادي بين المؤسسات المحلية و الادارات المركزية المعنية بقطاع النشاط لتقدير حاجاتها على المستوى الوطني .

و الحقيقة أن ممارسة الوصاية على الهيئات و المؤسسات العامة بصورة لامركزية سواء من طرف الولاية و البلديات (1) أو عن طريق مؤسسات عامة مالية أو فنية متخصصة مثل صناديق المساهمة ، سوف يدعم دون شك لامركزية المؤسسات العامة الاقتصادية في نظامنا الاداري الاقتصادي لاسيما في ظل الاحكام الجديدة للقانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية و النصوص المكملة له . التي مازالت تعتبر هذه المؤسسات ، مؤسسات اشتراكية ، و تحتفظ بمبدأ مشاركة العمال في تسييرها ، و هذا هو جوهر قاعدة النظام الاداري اللامركزي (2) .

ب — تعدد الوصاية

تخضع الهيئات و المؤسسات اللامركزية الى اشراف أكثر من جهة وصائية و هو مايمكن أن نسمية بتعدد جهات الوصاية الادارية عليها . فبالاضافة الى خضوعها لما يعرف بالوصاية التقنية La tutelle technique ، و هي عـادة الوزارة المختصة و التي يمارس الشخص اللامركزي نشاطه في دائرة اختصاصها

---

(1) راجع على سبيل المثال المادة 32 من الامر 67 . 24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن قانون البلدية . والمعدل والمكمل بالقانون رقم 81 . 09 بتاريخ 4 جويلية 1981 التي تخول الوالي حق ايقاف العضو المنتخب بقرار مسبب لمدة لاتتجاوز شهرا ، يمكن أن يمدد لمدة ثلاثة أشهر بقرار من وزير الداخلية ، بناء على اقتراح الوالي . وكذلك سلطة الغاء محاضر اجتماعات البلديات المخولة له بمقتضى المادة 105 من نفس القانون . راجع أيضا سلطات المجلس الشعبي البلدي في مجال رقابة نشاط وعمل المؤسسات على مستوى البلدية والمخولة له بمقتضى المادة 170 مكرر من نفس القانون و مابعدهـا .

(2) وفقا للمادة 16 من الدستور الجزائري لسنة 1989 " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية . وهي التي تضطلع بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي . (ص 149) . راجع 2 و 32 من القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية ، الذي يسعى الى تأمين استقلال كاف لهذه المؤسسات من جهة ، و تفادي سلبيات نظام لامركزية الوصاية الادارية من جهة ثانية . و نأمل أن توفق صناديق المساهمة مستقبلا في العمل على تفادي سلبيات نظام لامركزية الوصاية الادارية ، و الا يغلب على هذه الصناديق الطابع التكنوقراطي ، فتغلب الاعتبارات المالية و الفنية على متطلبات و مستلزمات التنمية الاقتصادية و الاجتماعية المحلية .

مثل ، وصاية وزارة الداخلية على الولايات و البلديات و وصاية وزارة الصناعة الثقيلة على المؤسسات التابعة لها و هكذا . . . الخ . هناك جهات أخرى تمارس على نفس الاشخاص اللامركزية نوعا من التوجيه و الرقابة يتصل بالنشاط الذى تشرف عليه ، مثال ذلك وصاية وزارة المالية ، و وزراء التجارة ، و وزارة العمل و الشؤون الاجتماعية ، و وزارة التخطيط . . . الخ .

و قد أثار موقف المشرع الجزائرى الذى أخذ فيه بوحدة الوصاية على المؤسسة الاشتراكية (1) عددا من التساؤلات ، منها اذا اعتبرنا المؤسسة هي الاداة المفضلة للتنمية في اطار اقتصاد مخطط ، قد يجعل من الصعب فصلها عن هيئة التخطيط و عن الادارات الاخرى مثل المالية و التجارة و غيرها ؟ ثم ألا تؤدى المواجهة المستمرة بين المؤسسة و الوصاية الوحيدة الى تفاقم المشاكل التقنية و تجعل من المؤسسة حقلا مغلقا فيصبح ذلك مشكلا من مشاكل الوصاية ؟ .
و قد حاول هؤلاء المتسائلين الاجابة عن ذلك موضحين الاسباب التي دفعت المشرع الى هذا الاختيار ، و هي :
1ـ تحاشي التداخل الذى قد يكون مصدرا للتجاوزات . 2ـ تحديد و تركيز المسؤولية على مستوى سلطة الوصاية المعنية . 3ـ تتصرف الوصاية ، في نطاق دورها التدعيمي و التوجيهي ، باسم الحكومة بأكملها ، بناء على توجيهات واختيارات مقررة من طرف السلطة العليا . 4ـ تملك الادارات الاخرى للدولة كل الصلاحيات بواسطة الرقابة التي تمارسها تجاه المؤسسات وفقا للتوجيهات و تحقيقا للاهداف المحددة من طرف الدولة (2) .

بالاضافة الى هذه الاسباب التي نعتبرها معقولة ، فان المشرع في حقيقة الامر أراد التوفيق بين وحدة الوصاية على المؤسسة و تعددها في آن واحد جاعلا من الوصاية المركز الرئيسي لتنسيق علاقات المؤسسة مع الادارات الاخرى التابعة للدولة عندما لاتكون هذه العلاقات مباشرة و منظمة ، على حد تعبير النص (3) . لانه يدرك عدم جدوى التمسك بوحدة الوصاية المؤدية الى حجب ادارات الدولة المعنية بنشاط المؤسسة عن القيام بوظائفها تجاهها .

---

(1) كانت المادة 97 من الامر المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات تنص على " أن الوصاية على المؤسسة هي وصاية فريدة تمارسها السلطة المعنية في النص المتضمن احداث المؤسسة " .
(2) بوشواطة قاسم و حكيكي حبيب ، مقالهما المنشور بمجلة الادارة العمومية المرجع السابق ، ص : 179 .
(3) الامر المتضمن تحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسة الاشتراكية ومصلحة الوصاية و الادارات الاخرى التابعة للدولة (م 2) .

وفي الواقع ، أن المشرع الجزائري لم يحترم دائما مبدأ وحدة الوصاية خاصة في بعض المؤسسات ذات التخصص المهني ، من ذلك أن المادة 5 من المرسوم رقم 86.26 المؤرخ في 10 فبراير 1986 والمتضمن القانون الاساسي النموذجي للمراكز الاستشفائية الجامعية ، نصت صراحة على ممارسة الوصاية عليها من قبل وزير الصحة وكذلك وزير التعليم العالي .

ثانيا : لا تمارس الا بمقتضى النص وفي حدوده

يؤكد جل فقهاء القانون ، أن الوصاية الادارية تعد ذات طابع استثنائي فهي استثناء يرد على أصل عام هو استقلال الاشخاص الادارية اللامركزية . ومن ثمة فهي في حاجة الى نص خاص يقررها ويحدد مداها ونطاقها ، وبالتالي وضع الضمانات الكفيلة بحماية الهيئة الخاضعة للوصاية من كل التجاوزات والممارسات التي تصدر من الهيئة الوصية ، وهذا تطبيقا للقواعد العامة للاختصاص .

لذلك أعتبرت الوصاية الادارية فكرة قانونية ، بمعنى أن القانون هو الذي يتولى تحديد نطاقها وأهدافها ووسائلها واجراءاتها والهيئات الادارية التي تضطلع القيام بها ، وفقا لقاعدة " لاوصاية بدون نص " . فالسلطة الادارية المركزية التي تختص بالرقابة الادارية اللامركزية لا بد أن تكون في نظر البعض محددة على سبيل الحصر في القانون (1) .

ويؤكد الدكتور عمار عوابدي بهذا الصدد أنه " لا يمكن — وفق الطبيعة القانونية لفكرة الوصاية الادارية — للسلطات الادارية المركزية الوصية أي المختصة بالرقابة الادارية الوصائية أن تمارس سلطات واختصاصات على السلطات الادارية اللامركزية خارج نطاق ما حددته النصوص القانونية المنشئة والمنظمة لهذه الرقابة الوصائية ، حتى ولو كانت هناك دواع واعتبارات ومقتضيات فنية وعملية وعلمية تتطلب تدخل السلطات الادارية المركزية الوصية . وذلك تطبيقا لقاعدة " لاوصاية الا بنص قانوني " (2) .

---

(1) د . عمار عوابدي ، رسالته السابقة ، 268 و 269 . ومما قاله " تحديد التشريعات والقوانين المتعلقة بتنظيم العلاقة بين السلطات الادارية المركزية والسلطات الادارية اللامركزية في النظام الاداري الجزائري ، سلطة الرقابة الادارية الوصائية وتحصرها في رئيس الجمهورية ، والوزراء كل في حدود اختصاص وزارته ، والولاة فقط " .

(2) د . عمار عوابدي رسالته السابقة ، ص : 274 . وهذا على عكس فكرتي القيادة الادارية والسلطة الرئاسية . فالرئيس الاداري يملك ، في نطاق هدف تحقيق المصلحة العامة ، أن يمارس امتيازات وسلطات ووسائل الرقابة الادارية الرئاسية على مرؤوسيه خارج نطاق ما منحه وأعطاه اياه القانون من سلطات وامتيازات ووسائل ، وخارج ما رسم له من قوالب واجراءات — على عكس الرقابة الادارية الوصائية .

و بالرغم من وجاهة هذا الرأي في بعض جوانبه ، الا أنه يجب التذكير بأن الاعتراف باستقلال الاشخاص الادارية اللامركزية للاعتبارات التي ذكرت سابقا و الذى يجد أساسه في النصوص الدستورية و القانونية (1) ، فانه ليس استقلالا مطلقا ، و الا أصبحت هذه الاشخاص دولا داخل الدولة . لذلك يحرص المشرع على صيانة الوحدة القانونية و السياسية للدولة بجعل استقلال هذه الاشخاص نسبيا ، تمارسه في الحدود المقررة له و تحت رقابة الهيئات الوصية . هذا مايبرر حرص المشرع على تنظيم و توزيع مهام و صلاحيات و اختصاصات جميع الهيئات الادارية وصية كانت أم خاضعة للوصاية ، و حصرها وفقا لتقسيم محكم و منطقي للمسؤولية داخل اطار وحدة الدولة ، أكثر من حرصه على حصر مهام و اختصاصات هيئات الوصاية الادارية عليها .

و المثال على ذلك أن قانون الولاية أو البلدية لم يحصر اختصاصات السلطة الوصية ، و انما حدد مهام و اختصاصات الهيئة المحلية على سبيل الحصر فلا تستطيع هذه الهيئة ممارسة نشاط ذات طبيعة عسكرية مثلا ، أو توسع من اختصاصاتها المحددة بموجب تلك القوانين . اذن الاصل أن جميع الاختصاصات تعود للمركز فيفوض هذا المركز تشريعيا هذه الهيئات بممارسة محدودة و لو كانت واسعة الا أنها لا تستطيع الخروج عليها . الامر الذى يجعل من المبدأ الذى هو استقلالها استثناء ، و من الاستثناء الذى هو الوصاية المبدأ العام . و من ثم فان الاختصاص المستقل لا يمارس الا بنص أما الوصاية فهي تمارس حتى بدون نص غير أنه اذا وجد نص ينظم علاقة الوصاية بالهيئات الموصى عليها ، فان ذلك يوجب عليها احترام قواعد الاختصاص الذى يفرض الالتزام باحترام القواعد العامة للاختصاص الادارى . كما في حالة علاقة الرئيس الادارى بالمرؤوس ، فاذا خول القانون المرؤوس اختصاصا معينا فان الرئيس لا يستطيع ممارسته و الا أعتبر تصرف الرئيس باطلا في نظر القانون . و قابلا للالغاء أمام القضاء المختص .

و نستخلص مما تقدم أن وجوب ممارسة الوصاية الادارية بمقتضى النص و في حدوده ، هو عنصر أساسي وعام تخضع له كل هيئة مختصة وصية كانت أم خاضعة للوصاية ، تطبيقا للقواعد العامة للاختصاص . فبمقتضى النص يمكننا أن نبين مهام و وظيفة الهيئة الوصية في مجالات التوجيه و الرقابة و الدعم المادى و الفني الذى يمكن أن تساعد به الهيئات و المؤسسات الخاضعة لوصايتها ، و بناء على على هذا النص أيضا يمكن للهيئة الخاضعة للوصاية أن تطعن في قرارات السلطة الوصية اذا تجاوزت صلاحياتها و اختصاصاتها المحددة في القانون .

---

(1) راجع المادة 15 من الدستور الجزائرى لسنة 1989 ثم المادتين 49 و 217 من القانون المدني الجزائرى حول الاشخاص القانونية اللامركزية .

لانه من المسلم به فقها وقضاء لايجوز لهيئات الوصاية أن تستخدم و تحرك امتيازات و وسائل غير تلك المقررة في القوانين و النصوص التشريعية ، و التي يجب أن تستخدم في ظل القوالب و الاجراءات المقررة في القوانين ، و من أجل الحفاظ على أهداف هذه الوصايــة (1) .

و بصورة عامة فان الاختصاصات المخولة للهيئات الادارية الوصية ، تختلــف في حدودها و مداها من نظام اداري لاخر ، بل انها تتباين حتى بين هيئــة و أخرى في النظام الواحد ، فمثلا بالنسبة للوصاية على الهيئات الاقليمية يؤخــذ في فرنسا و مصر و الجزائر بوحدة التنظيم القانوني بين وحدات النوع الواحــد فلانجد تباينا بين ولاية و أخرى أو بلدية و أخرى ، وذلك خلافا لما هو متبع في النظام الانجليزي حيث يولون هناك اهتماما أكثر لاختلاف ظروف الحياة الاقتصادية و الاجتماعية ، و نفس التباين نلاحظه في نظام الوصاية على المشروعات العامة في فرنسا (2) ، بينما اتجه المشرع الجزائري نحو توحيــد نظــــام تسييرها و نمط الوصاية الإدارية عليهــا (3) .

الفرع الثالث : أهداف الوصايــة الاداريــة

للوصاية الادارية عدة أهداف و أغراض تسعى الى تحقيقها ، ولكن أهداف الوصاية تختلف باختلاف الانظمة الادارية السائدة في كل دولة ، كما تتوقف أيضا على طبيعة النشاط الذي تمارسه الهيئات الاقليمية المحلية قد تختلف عن أهداف الوصاية على المؤسسات العامة الاقتصادية ، وحتى في الحالة الاخيرة فان أهدافها على مؤسسات تعمل في نظام اداري يطبق أساليب التخطيط الاقتصادي تتباين مع الاغراض التي تسعى الى تحقيقها جهات الوصاية على مؤسسات لاتلتزم بأهداف خاصـــة معينــة .

---

(1) د . عمار عوابدي : رسالته السابقة ، ص: 269 و مما استنتجته في هذا الشأن :
ـ عدم جواز التوسع في تفسير النصوص القانونية المنظمة لنظام الرقابة الادارية الوصائية . ـ عدم جواز تدخل السلطة الادارية المركزية الوصية في شؤون الهيئات الادارية اللامركزيــة ؛
ـ عدم جواز حلول السلطات الادارية المركزية الوصية محل السلطات الاداريــة اللامركزيــة .
(2) د : مصطفى أبوزيد فهمي ، مقاله بمجلة العلوم الادارية المصريــة ص 190 ، 191 ، ص 66 ، المرجع السابق ، A. G. DELION وما بعدهـا .
(3) لم يشر القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية الجديدة الى موضوع الوصاية صراحة كما سنرى فيما بعد و انما نص بأن هذه المؤسسات تتخذ شكل مؤسسة المساهمة و شركة محدودة المسؤولية . " تتمتع المؤسسة العموميــة الاقتصادية بالاهلية القانونية الكاملة ، فتشترط و تلتزم و تتعاقد بكيفية مستقلة بواسطة أجهزتها المؤهلة لهذا الغرض بمقتضى قانونها الاساسي طبقا لقواعد التجارة و الاحكام التشريعية المعمول بها في مجال الالتزامات المدنية و التجارية" (م 7) .

و قد لمسنا خلال البحث أن الاتجاه الذي يأخذ بالمفهوم الموسع لفكرة الوصاية الادارية ، يجعل لها أهداف رئيسية : سياسية ، و أخرى ادارية و ثالثة مالية (1) . بينما لا يرى جانب آخر من الفقهاء هذا الرأي على أساس أن الصفة الاستثنائية لهذه الوصاية تفرض ألا تمارس الا في الحالات و بالوسائل و وفق الاغراض التي تبينها النصوص التشريعية . لذلك فهي لا تستهدف حماية مصالح الهيئة اللامركزية الخاضعة لوصايتها . كما أنها لا تستهدف تحقيق مصالح سياسية أو شخصية . و بالتالي لا يجب أن تلجأ الى استعمال و سائلها لتحقيق أغراض غير التي حددها المشرع ، و الا تكون قد انحرفت و أساءت استعمال سلطاتها (2) .

و بناء على ما تقدم يمكننا أن نميز حسب نظرنا بين نوعين من أهداف الوصاية ، أولها يمكن أن نسميها بالاهداف المباشرة للوصاية الادارية و ثانيها أهداف غير مباشرة تعمل على تحقيقها هذه الوصاية . و عليه سنقسم موضوع هذا الفرع الى نقطتين : نتكلم في النقطة الاولى عن الاهداف المباشرة للوصاية ثم نختم الكلام في النقطة الثانية بالحديث عن الاهداف الغير مباشرة للوصاية الادارية .

أولا : الاهداف المباشرة للوصاية الادارية

نعني بالاهداف المباشرة للوصاية الادارية أو أهداف الدرجة الاولى ، تلك الاهداف التي حددها المشرع بصريح النص و أوجب على الهيئة القائمة بالوصاية تحقيقها ، فأصبحت بذلك اختصاصا و تكليفا قانونيا يستوجب عليها القيام به و الا اعتبرت مسؤولة عن هذا التقصير . و المشرع في الاصل ليس مقيدا بشأن تحديد هذه الاهداف بصورة نمطية متشابهة ، فهو قد يعهد الى هيئة الوصاية بمراقبة مشروعية التصرفات الصادرة عن الهيئات الخاضعة للوصاية دون رقابة الملاءمة . و قد يجيزهما معا . كما ليس هناك ما يمنع المشرع من اعطائه للجهة الوصية حق الرقابة على كفاءة الاداء (3) .

---

(1) د . محمد رمضان ، المرجع السابق ، ص : 71 و ما بعدها .
(2) د . عادل محمود حمدي ، المرجع السابق ، ص : 157 و 162 . راجع عنده القيود التي ترد على الوصاية الادارية . و هي قيود تشريعية ، و قيود خاصة بكيفية استعمال الوصاية و قيود ترد على الاغراض التي تستهدفها هذه الوصاية ، ص : 157 و ما بعدها .

(3) راجع في ذلك على سبيل المثال " شارل ديباش " حول أهداف الرقابة الادارية بصورة عامة ، المرجع السابق ، ص : 643 و ما بعدها .

و بناء على ذلك فان أول هدف من الاهداف التي ترمي الوصاية الادارية الى تحقيقها يتمثل في مراقبة شرعية أعمال و تصرفات الهيئات و المؤسسات الخاضعة للوصاية ، و التأكد من عدم خروج و تناقض و تضارب هذه الاعمال و التصرفات مع المصلحة العليا للدولة و ما تقتضيه و تتطلبه السياسة الادارية العامة فيها .

و قد نصت في هذا الصدد المادة 12 من المرسوم الذى يحدد المهام العامة لهياكل الادارة المركزية و أجهزتها في الوزارات على أنه " تتأكد المفتشية العامة أن المؤسسات و الهيئات العمومية التي تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و الادارى و تتبع الوزارة ، تتصرف في اطار هدفها و فقا للقواعد و الاجراءات التي تنطبق عليها ، و ذلك في حدود سلطة الوصاية التي تسندها الى الوزير ، القوانين و التنظيمات الجارى بها العمل " (1) .
أن الهدف الوصاية في نظام ادارى يأخذ بمبدأ التخطيط الشامل و الملزم ، يصبح هو انجاز الخطة الذى يصبوا اليه الجميع ، فقد نصت المادة الثالثة من قانون المخطط الخماسي (1980 — 1984) في الجزائر أن هذا المخطط يحكم سائر النشاطات الاقتصادية و الاجتماعية للأمة خلال هذه الفترة (2) . وبما أن المؤسسة الاشتراكية هي العنصر الاساسي لتحقيق أهداف التنمية المخططة . و تشكل على مستوى فرع النشاط الاقتصادى ، درجة الاساس المنظمة للتخطيط و تساهم في نطاق المهمة المنوطة بها بموجب العقد التأسيسي الذى أنشأها في التنمية الاقتصادية و الثقافية و الاجتماعية (3) . و لهذا فعلى السلطة الوصية أن تسهر على " توافق نشاط المؤسسات مع السياسة العامة للدولة عن طريق تطبيق التشريع و التنظيم الجارى به العمل و التوجيهات الصادرة عن مختلف الادارات المختصة للمؤسسة التابعة للقطاع الذى هي مكلفة به " (4) .

لكن يجب على الهيئات الوصية و هي تسعى الى تحقيق رقابة مشروعية هذه التصرفات و عدم مخالفتها للصالح العام ، أن تتقيد باتباع بعض الاجراءات المحددة " فهي حين تفحص مشروعية العمل الصادر عن الهيئة اللامركزية تتولى فحصه من ناحية مطابقة القواعد القانونية القائمة حسب تدرجها في سلسم

---

(1) راجع نص المادة بالمرسوم رقم 85 — 119 المؤرخ في 21 ماى 1985 الذى يحدد المهام العامة لهياكل الادارة المركزية و أجهزتها في الوزارات أنظر كذلك ، د . عمار عوابدى ، القانون الادارى و المؤسسات الادارية ، المرجع السابق ، ص : 201 .
(2) أنظر القانون رقم 80 — 11 المؤرخ في 13 ديسمبر سنة 1980 المتضمن المخطط الخماسي (1980 — 1984) .
(3) المادة 4 من الامر المتضمن تحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسة الاشتراكية و سلطة الوصاية و الادارات الاخرى التابعة للدولة .
(4) المادة 3 من نفس الامر المذكور أعلاه .

المشروعية حتى يكون هذا العمل مطابقا للنصوص الدستورية و التشريعات العادية و اللوائح الصادرة من السلطة العليا و اللوائح التي تصدرها نفس الهيئة ثم تفحصه أيضا من حيث مطابقته للمبادئ القانونية العامة . و هي أيضا في مجال بحثها لمشروعية العمل الخاضع لرقابتها تقوم بفحصه من ناحية سلامته و مطابقته لقواعد الشكل و الاختصاص و من حيث السبب في اصداره و في الغاية منه للتحقق من أن العمل سليم و صحيح و مشروع من كافة الوجوه القانونية " (1) .

و بالاضافة الى ذلك فان هذه الوصاية الادارية لا تقتصر على مراقبة الجانب المتعلق بمشروعية تصرفات الهيئات اللامركزية و هو الجانب الذى يعني بمراقبة السلطة المعتبرة لهذه الهيئات أو الاحوال التي يقيد القانون فيها سلطاتها بل تهدف أيضا الى مراقبة الجانب المتعلق بملاءمة أعمال و تصرفات الاشخاص اللامركزية ، و ذلك في الاحوال التي تتمتع فيها بسلطة تقديرية في التصرف حيث يطلق القانون لها فيها حرية اجراء التصرفات التي تراها ملاءمة ، كل ذلك من أجل ضمان اقامة و تحقيق التوازن و التوفيق بين المصلحة العامة و بين مصالح الاشخاص اللا مركزية .

و حين تفحص سلطة الوصاية العمل الصادر من الاشخاص اللامركزية من حيث ملاءمته للصالح العام ، يتعين عليها منع هذه الاشخاص من الامتناع عن أداء الخدمات التي يتعين عليها أداؤها للصالح العام ، أو اتيان تصرفات تتعدى مقدرتها المالية أو الفنية ، على أن تتقيد جهة الوصاية في تدخلها لحماية الصالح العام (2) . و هكذا يجوز للوصاية الادارية أن تلغي قرارات الاشخاص اللامركزية المخالفة للقانون و الغير ملاءمة للصالح العام .

غير أن ممارسة رقابة الملاءمة كما قال "جورج فيديل " يجب أن تكون جزئية لانها لو تجاوزت الحدود المرسومة لها فسوف يؤدى ذلك الى خضوع الاشخاص اللامركزية التام للهيئات الوصية أو لممثليها و عليه يجب أن يتولى المشرع أمر تحديدها (3) .

---

(1) د.عادل محمود حمدى ، المرجع السابق ، ص : 163 .

(2) د.عادل محمود حمدى ، المرجع السابق ، ص : 163 . وكذلك د.مصطفى أبوزيد فهمي ، المرجع السابق ، ص : 166 و يرى أن القول بأن السلطة الرئاسية تراقب المشروعية و الملاءمة بينما تقتصر الوصاية الادارية على رقابة المشروعية فحسب و هذا الرأي غير بالغ الدقة لان الوصاية الادارية في فرنسا تنصب أيضا على الملاءمة و إن كان هذا الامر لا يحدث على نطاق واسع ... وكنا قد أشرنا أن د.خليل هيكل قال : " لو رجعنا الى الاعمال التحضيرية الخاصة باعداد نصوص الدستور فاننا نجد أن مصطلح الوصاية عني به مراقبة ملاءمة بعض القرارات في حين أن مصطلح "رقابة ادارية " قد قصد به رقابة المشروعية " المرجع السابق ، ص : 172 .

(3) راجع تفصيل ذلك الاستاذ عبد المجيد فياض ، مرجعه السابق ، ص : 942 و مابعدها .

وإذا كانت هذه هي الاهداف المباشرة التقليدية لفكرة الوصاية الادارية فانه ليس هناك ما يمنع من وجود عدة أهداف مباشرة أخرى تسعى الهيئة الوصية الرئيسية المختصة الى تحقيقها ، اذا ما عهد اليها المشرع بتحقيق مثل هذه الاهداف في الميدان المالي والاجتماعي ، مثال ذلك ، الاهداف التي تسعى الى تحقيقها بعض الهيئات والوزارات ، وهي ما يمكن أن نطلق عليه بالوصايات المتخصصة كوزارة المالية ، والتجارة ، والعمل ... الخ .

ثانيا : الاهداف غير المباشرة للوصاية الادارية

ويقصد بالاهداف غير المباشرة للوصاية الادارية كل هدف منصوص عليه صراحة في النصوص التي تحدد اختصاصات وصلاحيات ومهام الوصاية الادارية والذي يمكن أن يتحقق بطريقة غير مباشرة بعد ومن خلال تحقيق الاهداف المباشرة بالدرجة الاولى .

ولعل من أهم هذه الاهداف هو الهدف السياسي ، اذ أن أول ما تستهدفه الوصاية الادارية من وراء تحقيقها للاهداف المباشرة هو الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة ووحدة الاتجاه السياسي الحاكم فيها . فلاينبغي أن يؤدي انشاء الاشخاص القانونية اللامركزية المساس بوحدة الدولة السياسية ، وان ممارسة الوصاية الادارية على هاته الاشخاص من طرف الاجهزة الادارية المركزية للدولة تعتبر أحسن ضمان لتحقيق هذا الهدف السياسي ، وبالاضافة الى ذلك يمكن أن تتحقق أهداف سياسية أخرى من بينها وحدة التفسير القانوني بالنسبة لكافة الوحدات الادارية وتجسيد مبدأ الديمقراطية وتغليب المصالح القومية على مصالح الهيئات والمؤسسات .

وقد تهدف أيضا الى حماية مصالح المواطنين وممارسة حقهم في الادارة بكل حرية طبقا للقواعد التي رسمها لهم المشرع . فبفضل الوصاية الادارية على الهيئات والمؤسسات اللامركزية لم يعد هناك مجال للتخوف من منح هذه الوحدات الادارية الحرية الكاملة في ادارة شؤونها مادامت الوصاية عليها موجودة لتقوم بربط هذه الوحدات بعضها ببعض من ناحية ثم تربطها بالسلطة المركزية من ناحية ثانية . وبذلك تصبح الوصاية الادارية أداة الدولة التي تحتفظ بها على وحدتها السياسية والترابية (1) . حتى أن الفقيه Dambour حذر من أن عدم قيام الوصاية بهذا الدور السياسي ، سيؤدي الى ايجاد

---

(1) راجع الاهداف السياسية للوصاية د . محمد رمضان ، المرجع السابق ص : 71 وما بعدها .

سيولة في كل سلطة ، وخلق التنظيمات الاقطاعية المستقلة ، كما يؤدى الى الميل للانفصـال (1) .

أما في مجال الاهداف الادارية الغير مباشرة فان الوصاية يمكن ان تعمـل على ضمان وحدة الاتجاه الادارى العام في الدولة وذلك بالمحافظة على القدر اللازم و الضرورى على المبادئ المشتركة العامة التي يقوم عليها العمل الادارى في الاشخاص اللامركزيـة .

أما على صعيد التنسيق الادارى يمكنها أن تهدف كذلك الى تحقيق الانسجام و التوافق لا بين نشاط الادارة المركزية و الهيئات الخاضعة للوصاية ، و انمـا كذلك بالنسبة لمختلف الهيئات و المؤسسات الخاضعة لاشراف و مراقبة جهة وصائية واحدة و في قطاع معين من النشاط . و تبدو اهمية عمل الوصاية في ميدان التنسيق خاصة عند تنفيذ خطة التنمية الاقتصادية و الاجتماعية فتحقق بذلك التكامل و الترابط العضوى بين الدولة و الهيئات و المؤسسات اللامركزية فيها ، من اجـل تحقيق الهدف الاقتصادى العام .

هذا دون أن ننسى ما يمكن ان تستهدفه الوصاية الادارية في مجالات التكوين الفني و تقديم الدعم و المشورة و المساهمة في ايجاد الحلول لمختلف المشاكـل و العقبات التي تقف للحيلولة دون تحقيق الهيئات الخاضعة للوصاية لاهدافها(2) .

وخلاصة القول أن للوصاية الادارية عدة أهداف ، منها ماهو مباشر و منهـا ماهو غير مباشر . و الاهداف المباشرة في نظرنا هي الاهداف المبينة و المحـددة لها من قبل المشرع ، و التي تتحمل مسؤولية تحقيقها على اساس أنها التزام وتكليف قانوني تسأل عن عدم تحقيقه . و من أهم الاهداف التقليدية المباشرة للوصايـة الادارية على سبيل المثال لا الحصر هي فرض احترام قواعد المشروعية و مـلاءمـة تصرفات الهيئات اللامركزية لمقتضيات و متطلبات الصالح العام (3) . لاجل ذلك

---

(1) د . محمد رمضان ، المرجع السابق ، ص: 73 .

(2) راجع الاهداف الادارية للوصاية د . محمد رمضان ، المرجع السابق ، ص:78. أنظر عنده . أيضا الاهداف المالية للوصاية مثل ضمان وحدة الاتجاه المالي العام في الدولة و التنسيق و المحافظة على أموال الهيئات المحلية ص: 84 ومابعدها .

(3) راجع اهداف الوصاية الادارية عند الاستاذ عبد المجيد فياض في ، المرجع السابق ، ص: 942 ومابعدها . وهي عنده :

1ـ هدف ادارى : وهو ضمان حسن سير و ادارة المرافق العامة التابعة للاشخاص اللامركزية و زيادة قدرتها الانتاجيـة .

2ـ هدف سياسي : وهو صيانة وحدة الدولة و ضمان وحدة الاتجاه الادارى العام في كافة انحائهـا .

3ـ دفع الاشخاص العامة الخاضعة لها لاحترام قواعد المشروعية و رقابة الملاءمة الجزئيـة .

منحت الهيئة الوصية حق الغاء كل عمل أو تصرف صادر عن هذه الهيئات يكون مخالفا للقانون أو غير ملائم للمصلحة العامة .

كما تستهدف الوصاية الادارية من وراء ذلك تحقيق بعض الاغراض الغير مباشرة سياسية و ادارية و اقتصادية و اجتماعية ، و هي عادة أغراض عامة و غاية نهائية تستهدفها و تسعى الى تحقيقها جميع منظمات الجهاز الادارى في الدولة من خلال تحقيق آهدافها المباشرة ، و هذه الاهداف و ان كانت غير واردة بصريح النص فانها تدرك بحكم البداهة و المنطق ، لانه ليس معقول ان تقتصر أغراض الوصاية الادارية على ما هو ظاهر من تصرفات و أعمال الاشخاص اللامركزية دون أن يكون لذلك بعدا آخرا يربطها باغراض نهائية عليا و التي هي هدف تصبوا اليه الدولة .

المطلب الثاني : تقسيمات و صور الوصاية الادارية

يمكن تقسيم الوصاية الادارية على الاشخاص الادارية العامة الى عدة تقسيمات و صور ، و هذا يخضع الى التنظيم القانوني الذى يضعه لها المشرع و الاهداف المنوط بها تحقيقها من جهة ، و بحسب التكييف القانوني و الفني الذى يرتضيه لها كل فقيه من فقهاء القانون الادارى من جهة أخرى .

و قد قام كثير من هؤلاء الفقهاء بوضع عدة تقسيمات للوصاية الادارية ، غير أن هذه التقسيمات لا تخرج في معظمها عن التقسيمات التي يضعونها عادة للرقابة الادارية بوجه عام ، و الرقابة الادارية الخارجية منها على وجه الخصوص . و بناء على ذلك يمكن تقسيمها بالنظر الى صورها ، و بالنظر الى آهدافها و نطاقها ، ثم بالنظر الى موضوع القرار الوصائي ، و بالنظر الى مركزية ولامركزية الجهة الوصية .

و اذا كان لا بد من الاخذ بأحد هذه التقسيمات فقد رأينا من المفيد في هذا الشأن الاعتماد بصورة أساسية على التقسيم الفني للوصاية الذى وضعه الدكتور محمد رمضان ، لما لمسنا فيه من الملم و شمولية بمختلف جوانب الموضوع (1) .
و عليه فاننا سوف نقسم هذا المطلب الى آربعة فروع على النحو التالي :
الفرع الاول : نتكلم فيه عن تقسيم الوصاية الادارية بالنظر الى صورها
الفرع الثاني : نبحث فيه تقسيمات الوصاية الادارية بالنظر الى آهدافها و نطاقها
الفرع الثالث : نتطرق فيها الى تقسيمات الوصاية الادارية بالنظر الى موضوع القرار الوصائي
الفرع الرابع : نعالج فيه تقسيمات الوصاية الادارية بالنظر الى مركزية ولا مركزية الجهة الوصية

---

(1) راجع في ذلك رسالة د . محمد رمضان ، المرجع السابق ، ص157 وما بعدها .
يراجع بخصوص التنظيم الفني للرقابة (صورها و انواعها) ، مؤلف السيد خليل هيكل ، الرقابة على المؤسسات العامة الانتاجية و الاستهلاكية مرجع سابق ، ص : 135 . ثم التقسيمات الفنية للرقابة ، بمؤلف د . سعيد يحي الرقابة على القطاع العام مدى تأثيرها على استقلاله ، مرجع سابق ، ص : 101 .

الفرع الاول: تقسيمات الوصاية الادارية بالنظر الى صورها

يمكن أن ندرج تحت تقسيم الوصاية الادارية بالنظر الى صورها عددا من التقسيمات والصور من أهمها ، وصاية مباشرة ووصاية غير مباشرة ، ووصاية عادية ووصاية استثنائية ، وصاية اختيارية ووصاية اجبارية . ووصاية ذاتية ووصاية بناء على طلب ، ووصاية عامة ووصاية خاصة ، ووصاية لائحية ووصاية فردية . ووصاية سابقة ووصاية لاحقة (1) .

ونحاول فيمايلي شرح هذه الصور بشيء من الايجاز وبالقدر اللازم لموضوع البحث .

أولا : الوصاية المباشرة والوصاية الغير مباشرة

يقصد بالوصاية غير المباشرة حق السلطة الوصية أن تحمل رقابتها بمالايخل بحرية الهيئات اللامركزية ، وذلك بمراجعة قراراتها والتاكد من مشروعيتها واتفاقها مع الصالح العام في حدود القانون . ومن ثم تستطيع رفض التصديق على القرارات التي تتخذها تلك الهيئات أو ايقافها أو الغائها ، على أن تضل الهيئات اللامركزية حرة في اتخاذ القرار المناسب . فتصرف الجهة الوصية هنا ينصب على قرار الهيئة المركزية فقط ، دون أن تتدخل لتفرض قرارا معينا أو أسلوب خاص بالادارة . وتتميز هذه الصورة من الوصاية بالمحافظة على استقلال الهيئات الادارية اللامركزية .

أما الوصاية المباشرة هي التي تلجأ فيها السلطة الوصية الى الحلول محل الهيئة الادارية اللامركزية واتخاذ القرار الذى تراه مناسبا ، وادارة المرفق وفقا للشروط التي يحددها القانون . ويمكن أن تدرج أيضا هذا التقسيم صورتا الوصاية العادية والوصاية الاستثنائية لأن الوصاية العادية هي التي تمارس بصورة غير مباشرة ، حيث تكتفي بمراقبة تصرفات الهيئة أو المؤسسة دون المساس بحريتها ، بينما تمارس الوصاية الادارية الاستثنائية بصورة مباشرة مما يؤدى بها الى المس بحرية هذه الهيئات واستقلالها . كما في حالة الحلول محلها للقيام بتصرف معين .

---

(1) راجع صور الوصاية الادارية على أعضاء السلطة اللامركزية وعلى أعمالهم . الاستاذ عبد المجيد فياض ، المرجع السابق ، ص : 943 . تتعلق صور الرقابة في نظر الدكتور السيد خليل هيكل بالاسلوب الذى يستخدمه المشرع لتحقيق هيمنته واشرافه على المؤسسة العامة ، لذلك تتعدد هذه الصور بتعدد الاساليب المستخدمة . فقد تكون الرقابة في نظره : سابقة ولاحقة ، داخلية وخارجية ، مؤقتة ودائمة ، القانون العام والقانون الخاص ، على الاعمال وعلى الاشخاص ، الايجابية والسلبية ، المرجع السابق ، ص : 139 ومابعدها .

ثانيـــا : الوصاية الاختياريـــة و الوصاية الاجباريـــة

تعتبر الوصاية الاختيارية عندما يقررها المشرع ثم يترك حرية ممارستها للسلطة الادارية الوصية ، دون أن يلزمها باستعمالها . مثال ذلك سلطة ايقاف القرارات الادارية الصادرة عن الهيئة أو المؤسسة الخاضعة للوصاية أو الغائها ، أوالحلول محلها . فهذه التصرفات متروكة الى تقدير الموقف من طرف السلطة الوصية التي يمكنها أن تتدخل في الوقت المناسب و بالصورة المناسبة ، دون أن تلزم على ذلك.
أما صورة الوصاية الادارية الاجبارية فهي التي يقرر المشرع ممارسة و سائلهـــا بصفة الزامية دون أن يكون للسلطة الوصية الخيار في ذلك، و يلاحظ أن الصفـــة الاختيارية للاجراءات الوصائية هي كما يرى Dambour نتيجة طبيعيـــة لصفتها العموميـــة ، فالاسباب عملية فان السلطة العليا لا يمكنها أن تفحـــص مشروعية و ملاءمة جميع الاعمال الصادرة عن الهيئات المستقلة (1) . غير أن البعض يخشى اهمال جهة الوصاية اعمال رقابتها في الوقت المناسب ، أوبالصورة المناسبة مما يؤدى الى اهدار المصالح التي عهد المشرع اليها بحمايتها(2) .
و من بين النتائج العملية الهامة التي يرتبها الفقهاء عن التمييز بين الوصايـــة الاختيارية و الاجباريـــة هـــي :

أ ــ أن الطعون المرفوعة ضد سلطة الوصاية لامتناعها عن التدخل في الحالات التي لم تكن فيها ملزمة بفحص مشروعية أو مطابقة القرار للصالح العام ، لايشكـــل قرارا سلبيا ، و من ثم فان كل طعن يهدف الى اجبارها على التدخل يعـــد غير مقبول ، و هذا على خلاف الوصاية الالزامية او الاجبارية التي يعتبر امتناعها عن ممارسة و سائلها الوصائية قرارا سلبيا يجوز الطعن فيه بالالغاء من كـــل ذى مصلحـــة .

ب ــ أن الطعون المرفوعة ضد قرارات الهيئات المستقلة لا تجوز ضد القرارات المحمولة بالوصاية الالزامية قبل التظلم منها الى سلطة الوصائية خلال المواعيد المقررة قانونا . بينما يجوز الطعن في القرارات الوصائية الاختيارية ابتداء أمام مجلس الدولة دون اشتراط التظلم المسبق (3) .

---

(1) راجع جاك دانبور، المرجع السابق ،ص: 79 و قد أشار اليه .د . محمـــد رمضان ، المرجع السابق ،ص: 159 .
(2) د . محمد رمضان ، المرجع السابق ،ص: 159 .
(3) د . محمد رمضان، المرجع السابق ،ص: 159 و 160 . و قد اشارفي ذلك ايضا الى جاك دانبور ، المرجع السابق،ص: 161 و 164 . و لم تميز المادة 169 مكرر من قانون الاجراءات المدنية الجزائرى، بين قرارات الهيئات المستقلة المحمولة بالوصاية الالزامية و الاختيارية ، و انما اشترطت لقبول الطعن ان يسبقه طعن عن طريق التدرج الرئاسي يرفع أمـــام السلطة الادارية التي تعلو من أصدر القرار مباشرة ، أو طعن و لائي يوجه الى من أصدر القـــرار.

ثالثــا : الوصاية الادارية الذاتية و الوصاية الادارية بناء على طلـب

و من بين صور الوصاية الادارية ، أن تكون وصاية ذاتية و معناها و كأصل علم فان سلطة الوصاية تتحرك باستعمال و سائلها ضد القرارات الصادرة عـن الهيئات و المؤسسات اللامركزية الغير مشروعة و ذلك من تلقاء نفسها دون أن تنتظـر طلبا من أحـد .

غير أنه يجوز للافراد و من حقهم ذلك أن يطلبوا بالتماسات يرفعونها لجهة الوصاية طالبين التدخل الوصائي اذا هي امتنعت أو تقاعست. و قد يعتبر تدخل الافراد بهذه الطلبات شرطا ضروريا في بعض الحالات لتحرك سلطة الوصاية و اتخاذها اجراء معين مثل ذلك سلطة الحلول في بلجيكا ، اذ لايمكن ممارستها الا بتدخل سابق من الافراد . كما يسمح للافراد في ايطاليا طلب الغاء القرارات غير المشروعة من طرف السلطات الوصائية بالاقاليم ، و ذلك طبقا للاجراءات و الاشكال التي يحددها القانـون (1) .

و هكذا اذا كانت الوصاية الذاتية ، تسمح بالتدخل المباشر للسلطة الوصيـة اذا رأت ما يمس المشروعية أو الصالح العام دون انتظار الامر أو الطلب من أحـد فان تحرك الوصاية بناء على طلب تتميز هذه الصورة باشراك الشعب في الادارة و الرقابة و تحفيزه للاضطلاع و الاهتمام بالمسائل العامـة .

رابعــا : الوصاية الادارية العامـة و الوصاية الادارية الخاصـة

و يميز الفقه أيضا بين الصورة العامة للوصاية الادارية و الصورة الخاصة لهـا، فاذا أجاز القانون لسلطات الوصاية أن تتخذ اجراءات في مواجهة أى قرار أو تصرف صادر عن الهيئات و المؤسسات اللامركزية دون أن يحدد تلك القرارات و هي اجراءات تتمثل أساسا في الايقاف و الالغاء ، فهذه الوصاية تعتبر عامـة أما اذا كانت الوصاية الادارية على قرارات معينة محددة منصوص عليها في القانون ليضمن المشرع مشروعيتها و مطابقتها للصالح العام ، ففي هذه الصورة تعتبر الوصاية خاصـــة .

---

(1) د .محمد رمضان: المرجع السابق، ص: 160 . و قد أشار في ذلك الى الفقيه Plezzoli et Dambour بهامش الصفحة و يتعلق الامر بطلب الغاء القرارات غير المشروعة في ايطاليا باقليمي صاراد SARAD و سيسيليا SICILE ، ويعتبر الدكتور محمد رمضان الصورة الثانية لتدخل الافراد يتمثل في التحرك الفردى فـي صورة دعوة أمام القضاء بالطعن ضد القرارات التي تصدر مخالفة للقانون اومتعارضة مع الصالح العام . وذلك لتقريره أن القضاء هو أحد السلطات الوصائية الـذى لايتحرك باستخدام سلطاته في معظم الحالات الا بناء على طلب من الافراد يتخذ صورة الطعـن . نفس المرجـع ، ص: 161 .

لانها محصورة في تلك القرارات الخاضعة لهذا النوع من الوصاية ، ولايجوز للسلطة الوصائية التدخل خارج حدود هذه القرارات ، و تتمثل اجراءات الوصاية الخاصة عادة بالتوجيه النصيحة و المراقبة السابقة و الترخيص ، و هي تمتاز باتفاقها مع الطابع الاستثنائي للوصاية و أبرزها استقلال هذه الهيئات الخاضعة لوصايتها التي تملك اتخاذ قرارات دون وصاية سابقة و لاحقة و يختلف الامر بالنسبة للوصاية الادارية العامة التي تتميز بشمولية رقابتها لمختلف التصرفات الصادرة عن الهيئات و المؤسسات اللامركزية ، فهي و ان كانت تحفظ شرعية هذه التصرفات و صيانة حقوق و حرية الافراد غير انها تشكل تهديدا خطيرا يحرم الهيئات و المؤسسات اللامركزية من التصرف في شؤونها اذ ينزع منها باليد اليسرى ما منح لها باليد اليمنى .

خامسا : الوصاية التنظيمية و الوصاية الفردية

و يعني بالوصاية الادارية الفردية رقابة القرارات الصادرة عن الهيئات و المؤسسات اللامركزية للتاكد من مدى مشروعيتها و اتفاقها مع الصالح العام ، فتستخدم السلطة الوصائية في هذه الحالة الاذن السابق أو التصديق اوالايقاف و الالغاء أو الحلول ، بينما تتمثل الوصاية التنظيمية في استطاعة هذه الجهة استحداث قواعد عامة في مسائل معينة تسرى على جميع الهيئات و المؤسسات الخاضعة لوصاية جهة معينة أو على فئة محددة منها . لذلك يسمى الفقه هذه السلطة بالوصاية التنظيمية لتضمنها حق السلطة الوصائية في انشاء قواعد تنظيمية عامة و تتخذ هذه الوصاية التنظيمية أشكالا متعددة منها التوجيهات السابقة على تصرفات الهيئات و المؤسسات اللامركزية حتى تكون هذه التوجيهات محل اعتبار عند قيامها باجراء تصرفات معينة .

كما تتمثل صور اللوائح في تلك النماذج التي تصدرها جهات الوصاية لتسترشد بها في عملها الهيئات و المؤسسات الخاضعة لوصايتها مثل ذلك اعداد عقود نموذجية أو دفاتر شروط ، و هي غير ملزمة لهذه الهيئات و المؤسسات ، انما يستحسن دائما الاخذ بها حتى يمكن تجنب عدم التصديق على الاقل من طرف سلطة الوصاية في هذا المجال ، و أخيرا تتمثل صورة هذه اللوائح العامة في اللوائح التنفيذية للقوانين و نشر تفسيرات ملزمة لها . و يرى الفقه أن رقابة السلطة الوصائية تبلغ أقصى مداها في تلك التفويضات التشريعية التي تمنحها سلطة اصدار لوائح تنفيذية للقوانين الصادرة بشأن الهيئات و المؤسسات الخاضعة لها و سلطة تفسير هذه القوانين و توحيد هذا التفسير و فرضه على الهيئات المختلفة ، و الامثلة على ذلك كثيرة . حيث نجد اللوائح التنفيذية المتضمنة القواعد التفصيلية التي تنظم المجموعات المحلية و طريقة عملها أو القيام بنشر تفسيرات لقوانين ادارتها

والرد على الاستفسارات التي تتلقاها من الوحدات ، ويرى الفقه أن هذه التفسيرات وان كانت لا تجد في القانون سندا لطابعا الالزامي . فانها تجد من الواقع هذا السند (1) .

سادسا : الوصاية الادارية السابقة والوصاية الادارية اللاحقة

ويعتبر تقسيم صور ممارسة الوصاية الادارية ، الى الوصاية الادارية السابقة على قيام الهيئات والمؤسسات بتصرفاتها ، ووصاية ادارية لاحقة أو بعد القيام بهذه التصرفات من أكثر التقسيمات شيوعا ، اذ تأخذ به جميع الانظمة الادارية في العالم .

فاذا وجهت الوصاية وسائل رقابتها الى مشروع قرار الهيئات اللامركزية وهو مايسميه بعض الفقهاء بأعمال التحضير والاعداد السابق (2) ، أعتبرت وصاية سابقة على قيام التصرف . ومن وسائل هذه الصور ، الاذن السابق أما اذا وجهت وسائل الرقابة بعد صدور قرارات الهيئات والمؤسسات اللامركزية المتمثلة في التصديق والايقاف والالغاء ، فتسمى الوصاية اللاحقة .

والشيء الذى يميز الوصاية السابقة هو توجيهها للهيئات والمؤسسات الخاضعة لوصايتها قبل اتخاذ قراراتها ، فتوضح لها الامور فتجنبها بذلك الاخطاء قبل وقوعها ، لذلك يسميها البعض بالرقابة الوقائية . لكنها تؤدى أيضا الى بعض المساوىء من ذلك نقلها لسلطة اتخاذ القرار خارج الهيئة اللامركزية ووضعها في يد سلطة الوصاية ، كما تؤدى الى بطء هذه الهيئات والمؤسسات في اتخاذها لقراراتها ، بالاضافة الى تفشي روح الاهمال لدى القائمين بادارة هذه المؤسسات والهيئات نتيجة عدم الشعور بالمسؤولية واماتت في نفوسهم الاحساس بها . كما وجهت انتقادات مماثلة الى وسائل الوصاية اللاحقة فهي وان كانت تمتاز بعدم اعتدائها على استقلال الهيئات والمؤسسات اللامركزية واتفاقها ومقتضيات الادارة الحسنة وما تطلبه من سرعة الا أن تدخلها يكون دائما بعد فوات الوقت المناسب حيث يصبح من الصعب اصلاح الاخطاء بعد فوات الاوان .

---

(1) د . محمد رمضان : المرجع السابق ، ص: 164 وقد ضرب لذلك مثالا في مصر بقرار رئيس الجمهورية رقم 1513 لسنة 1960 ، المتضمن اللائحة التنفيذية لقانون الادارة المحلية . وفي انجلترا حيث أن القوانين الرئيسية التي تحكم الخدمات المحلية غالبا ما تتضمن عبارات ، تسمح للوزير المسؤول أمام البرلمان أن يضع قواعد عامة في الامور المتعلقة بالخدمة وفي فرنسا قد تأخذ هذه الصورة اجبار الهيئات المحلية على اتباع القواعد التي تسير عليها الحكومة المركزية في موضوع أو موضوعات معينة مثل ذلك: اختيار العمال وأجور الموظفين المحليين الخ والتي لم تعد من اختيار الهيئات المحلية .

(2) د . فؤاد مهنا : القانون الادارى في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني القاهرة 1963 ، ص: 481 .

الـفـرع الثانـي : تقسيمات الوصاية بالنظر الى الهدف منها و نطاقها

و من بين تقسيمات الوصاية الادارية أيضا هو تقسيمها من حيث الهدف المباشر لها و نطاقها لهذا سنوجز هذين التقسيمين فيمايلـي :

أولا : الوصايـة الاداريـة بالنظـر الى الهدف منها

و يقسم الفقهاء الوصاية الادارية من حيث اهدافها المباشرة الى قسميـن: وصاية تنصب على قرارات الهيئات و المؤسسات الخاضعة للوصاية ، و ذلـك بفحص مشروعيتها حتى تضمن اتفاقها مع أحكام القانون . لان المشرع عندما أنشأ الاشخاص العامة اللامركزية قد حدد اختصاصاتها و صلاحياتها الـتي يجب أن تسير بمقتضاها و تتصرف داخل الحدود التي رسمها الها المشـرع فاذا خرجت عنها عدّ تصرفها معيبا . و يستثني من ذلك التوجيهات اوالكتب الدورية أو التعليمات الصادرة من جهة الوصاية . ثم وصاية تستهدف رقابـة مدى ملاءمة التصرفات التي تجريها هذه الهيئات المؤسسات للمصلحةالعامة(1) .

أ — رقابـة المشروعيـة : تتضمن رقابة مشروعية فحص القرارات و التصرفـات الصادرة على الاشخاص القانونية العامة اللامركزية عادة للاختصاص ، الشكـل الغايـة ، مراعاة أحكام القانـون .

<u>الاختصاص</u> : تقوم سلطة الوصاية بالتأكيد من أن القرارات و التصرفات الصادرة عن الهيئات اللامركزية مطابقة و في حدود الاختصاصات التي يحددها المشرع لهذه الهيئات أو المؤسسات . غير أنه يلاحظ ، اذا كانت هذه الاختصـاصات و الصلاحيات أوردها المشرع على سبيل الحصر فان مهمة السلطة الوصائية فـي هذه الحالة تقتصر على مراجعة مضمون القرار الصادر عن احدى الهيـئات أو المؤسسات اللامركزية على القواعد المحددة لاختصاصها ، فيتبين بكل سهولة اختصاصها أو خروجها عن هذا الاختصاص بالنسبة لموضوع القرار أو التصرف .

---

(1) د . محمد رمضان : المرجع السابق ،ص: 168 . حيث نبه الى " أن رقابة المشروعية بمفهومها الغربي المتعارف عليه ، تختلف عن المشروعية الاشتراكية السائدة في الاتحاد السوفياتي . فالقانون في الاتحاد السوفياتي حسب مايقـرر Mouskhly Zygmunt . ليس فقط تلك القاعدة العامة الموضوعية التي تعبر — بالحوار — المنبثق عن اجتماع نيابي — عن ارادة الشعب صاحب السيادة — لان مثل هذا التعريف يتعارض مع الوظيفة الخاصة بالقانون الـتي تقررت في الاتحاد السوفياتي ، و الشرعية الاشتراكية هي الملاحظة الصارمة مـن قبل كل الهيئات في الدولة أو الاشخاص العامة و المواطنين و للقوانين السوفياتية". نلاحظ هذا التوسع في اعطاء حق رقابة المشروعية تتجاوز الدستور من ناحيـة الهدف النهائي منها باسم الشرعية الاشتراكية التي هي تعبير عن الارادة السياسية للجماعة القاعدة التي تشكل الحكومة الفعلية في البـلاد .
أنظر اشارة أحمد محيو حول اختلاف طرق ممارسة الوصاية وفقا للهدف الـذى تبغي الوصول اليه ، المرجع السابق ،ص: 114 .

أما اذا كانت اختصاصات هذه الهيئات و المؤسسات وفقا لقواعد عامة ، فالامر هنا يدق مما يؤدى الى ترك لسلطة الوصاية حرية التقدير و الذى يؤدى في الغالب الى اثارة منازعات بين سلطة الوصاية و الهيئات الخاضعة لوصايتها .

الشكل : تحدد عادة من طرف القانون الاشكال التي يجب ان تصدر طبقا لها تصرفات الاشخاص العامة اللامركزية و الا أعتبرت هذه القرارات و التصرفات غير مشروعة ، مما يوجب على سلطة الوصاية الغاؤها . و من بين هذه الشكليات التي يشترطها القانون مثل اشتراط الموافقة السابقة قبل اتخاذ قرار معين أو حصول القرار على أغلبية معينة ، أو اشتراطه الاجتماع بالمكان ذاته أو التصديق عليه او نشره بطريقة معينة . . . الخ حيث عدم احترام هذه الشكليات التي يشترطها القانون يجعل تصرفات الهيئات و المؤسسات اللامركزية غير مشروعة ، و بالتالي عرضة للالغاء (1) .

الغاية : و مما يشترط أيضا لمشروعية تصرفات الاشخاص اللامركزية . أن يكون الهدف منها هو تحقيق المصلحة العامة و الا أعتبرت باطلة كما لو كان الباعث من اصدار القرار هو باعث حزبي أو ابتغاء لمصالح شخصية . فاذا تبين لسلطة الوصاية أن هناك غايات و أغراض تتنافى و المصلحة العامة ترمي الى تحقيقها القرارات الصادرة عن الهيئات اللامركزية لجأت الى وسائلها المتمثلة في الغاء مثل هذه التصرفات .

و معلوم أن المصلحة العامة هو تبرير مستمر لكل القرارات الصادرة عن الهيئات العامة ، و هو أمر مستمر تحاول دائما هذه الهيئات اخفاؤه ، فعلى الجهة الوصية أن تتأكد و تتحرى الدقة و الا اعتبرت كذلك متدخلة في شؤون هذه الهيئات متذرعة بالمصلحة العامة .

الاجراءات : يوجب على الهيئات و المؤسسات التي منحها المشرع قدرا من الاستقلال في ادارة شؤونها أن تلتزم باحترام أحكام القوانين المعمول بها في الدولة وذلك بالحرص على مطابقة قراراتها و تصرفاتها لهذه الاحكام . فلا يمكن أن تلجأ هذه الهيئات مثلا الى نزع الملكية من الخواص للمصلحة العامة متبعة في ذلك اجراءات

---

(1) د . محمد رمضان ، المرجع السابق ، ص 169 . ويرى هنا الاستعانة بالمبادئ القانونية التي قررها مجلس الدولة المصرى من عدم ترتيب بطلان القرار الادارى الا لعيب في الشكل معتبر بحكم القانون ركنا لقيام القرار ، فان كان هذا الشكل جوهريا وجب أستفاؤه وفقا لما نص عليه القانون ، أما في ذات القرار و أما بتصحيح لاحق ، أما اذا كان غير جوهرى فلا يعتبر مؤثرا في صحة القرار و سلامته" . و قد اشار الى أحكام المحكمة الادارية العليا في القضيتين رقم 423 السنة الاولى "دمشق" . بتاريخ 1967/06/15 ، و رقم 1420 السنة 7 ق بتاريخ 1957/11/23 .

غير تلك التي حددتها القوانين في هذا المجال و الا تعرضت تصرفاتها الى الالغاء من طرف الجهات الادارية الوصية .

ب ـ الرقابة الملاءمة : و تستهدف الوصاية الادارية أيضا فحص القرارات و التصرفات من حيث ملاءمتها للمصلحة العامة . فمن المعلوم أن للهيئات اللامركزية مصالح خاصة قد تتعارض مع المصالح العامة للدولة ككل ، وعليه فلا يكفي أن تكون تصرفات الهيئات و المؤسسات اللامركزية مشروعة في غايتها صحيحة من حيث الاختصاص و الشكل ، مطابقة لاحكام القانون ، بل يجب أيضا أن ترجح فيها المصلحة العامة الوطنية على المصالح الخاصة بتلك الهيئات و المؤسسات . و هنا قد يحطي المشرع الحق لسلطات الوصاية أن تتدخل بالغاء التصرفات الصادرة عن تلك الاشخاص القانونية اللامركزية ترجيحا للمصلحة العامة . و نظرا لخطورة هذه الصلاحيات في مجال رقابة الملاءمة التي يعتبرها البعض مسا كبيرا لحرية هذه المؤسسسات اللامركزية، وانتهى فريق من الفقهاء الى عدم التسليم بهذه الرقابة لجهات الوصاية (1) . و تنصب رقابة الملاءمة أساسا على عناصر القرار التالية :

ـ مضمون القرار : أي قيام جهة الوصية من أن القرار يخدم الصالح العام للدولة أو على الاقل عدم تعارضه معها . و مدى الاضرار التي قد يلحقها بالهيئات العامة الاخرى المجاورة أو التي تمارس نفس النشاط ، مما يقتضي ضرورة التنسيق فيما بينها و ملاءمة تنفيذ قراراتها حتى داخل الهيئة نفسها .

ـ تمويل تنفيذ القرار : و ذلك بتاكد جهة الوصاية ان يكون التمويل من اعتمادات مدرجة في الميزانية و في حدودها و أن تكون مصادر التمويل مرخص بها طبقا للقوانين المعمول بها .

ـ و سائل تنفيذ القرار : و ذلك بحرص جهة الوصاية أن تكون و سائل تنفيذ قرارات الهيئات الخاضعة للوصاية و سائل مشروعة ، و اقتصادية و متفقة مع ظروف البيئة و حاجاتها المختلفة .

---

(1) د . محمد رمضان : المرجع السابق، صفحتي : 170 و 171 الذي أبدى تخوفه من المغالاة في رقابة الملاءمة ، و يرى أن تظل في الاطار الاستثنائي الذي يقدره خلافا لما ذهبا اليه ماسبيتيول ، و لاروك . من تقريرهما أن و سائل الوصاية الحقيقية هي تلك التي تتضمن قدرا حقيقيا من الملاءمة . أنظر في هذا الشأن ، حسين مصطفى حسين ، الادارة المحلية المقارنة ، ديوان المطبوعات الجامعية ـ الجزائر ، الطبعة الثانية 1982 .

ثانيــا : الوصاية الاداريــة بالنظر الى نطاقهـا

يقسم الفقه الوصاية الادارية من حيث نطاق ممارستها لوظيفتها الى ثلاثة أقسام هي : وصاية ادارية على الاشخاص ، أى أشخاص الهيئة او المؤسسة الخاضعة للوصاية ، ثم الوصاية على أعمال او نشاط هذه المؤسسات أو الهيئات و أخيرا وصاية ادارية على تنفيذ قرارات أو تصرفات أو أعمال هذه الهيئـات أو المؤسسـات .

و يعني بالقسم الاول الصلاحيات التي تملكها الجهة الادارية الوصية والتي تستطيع بمقتضاها التعيين الكلي أو الجزئي لمجالس ادارة الهيئة أو المؤسسة اللامركزية و مايترتب عن هذا التعيين من اتخاذ اجراءات تأديبية ضدهم .فيمكن للمشرع أن يعهد للسلطة الوصائية بانشاء مجالس ادارة هذه المؤسسـات او الهيئات أو وقفها أو حلها . و هي اجراءات تختلف في مداها من نظام لاخر

أما الوصاية على الاعمال فيقصد بها مجموع الاجراءات التي أجاز المشـرع لجهة الوصاية أن تمارسها ضد قرارات أو تصرفات الهيئات و المؤسسـات اللامركزية حتى تضمن مشروعيتها و اتفاقها مع المصالح العامـة .

و نلاحظ في هذا الصدد أن هذه الاجراءات يمكنها أن تنصب على الاعمال الايجابية ، كما يمكنها أن تنصب على الاعمال السلبية ، التي قد تصدر علـى الهيئات و المؤسسات اللامركزية . فاذا كان التصرف أو القرار ايجابيا : ففـي هذه الحالة قد يشترط القانون ضرورة الاذن السابق على التصرف ، أو التصديق اللاحق عليه من طرف سلطة الوصاية ، كما يمكن أن يمنحها الحق في ايقافـه أو الغائه . أما اذا كان التصرف سلبيا فان القانون قد يعطي السلطـة الوصائية حق الحلول محل الهيئة أو المؤسسة المقصرة طبقا للشروط التي يحددها .

و يعتبر النوع الثالث في هذا التقسيم من أخطر الصلاحيات التي تمارسها السلطة الوصائية على وضع أعمال و تصرفات الهيئات اللامركزية موضع التنفيـذ لمساسه بحريتها و استقلالها فصلاحيات سلطة الوصاية الادارية إذن قد لاتقـف عند حد التعيين الجزئي او الكلي لافراد ادارة المؤسسة او الهيئة ، و لا الرقابة على اعمالها و تصرفاتها قبل التنفيذ وحسب ، بل تتعداها أيضا الى خـط الدفاع الاول المتمثل في مرحلة اتخاذ القرار الى مرحلة تنفيذ القرارات التي لا تخضع في اتخاذها لاى مظهر من مظاهر الرقابة المركزية (1) .

---

(1) د . محمد رمضان ، المرجع السابق ، ص: 172 حيث أشار الى قول هوريو و الدكتور عثمان خليل عثمان ، الذى اعتبرها رقابة خطيرة خلاف لما يبدو لاول وهلة ، و ذلك لان القرارات اللامركزية قبل تنفيذها لا تكون الا حبرا علـى ورق . أنظر بخصوص حدود الرقابة على المشروعات الاقتصادية العامة ، د. سعيد يحي ، المرجع السابق ، ص: 97 و مابعدهـا .ود. منير ابراهيم شلبي ، المرجع السابق ، ص: 260 و مابعدهـا .

وقد طرح السؤال حول الهيئات المكلفة بالتنفيذ وعلاقتها بالمجالس المحلية المنتخبة ، فهناك بعض الدول تاخذ باللجان المنبثقة عن المجالس المنتخبة للقيام بالتنفيذ " مثل المجر وألمانيا الاتحادية " . بينما تتجه بعض الانظمة الاخرى الى ترك التنفيذ لموظفين معينين من قبل السلطة المركزية . وقد يترك التنفيذ الى ممثلي السلطة المركزية مع ضمهم كاعضاء في المجلس المنتخب" مثل ذلك في مصر " . وتأخذ بعض الدول بمبدا الفصل بين جهة التقرير والتنفيذ وذلك بانشاء مجلس شعبي ومجلس تنفيذى ، وتأخذ بعض الدول الاخرى بتعيين مدير تنفيذى ، ليقوم بالاشراف على عملية التنفيذ بجانب المجالس المنتخبة ... الخ (1) .

الفرع الثالث : تقسيم الوصاية الادارية بالنظر الى موضوع القرار الوصائي

ومن بين التقسيمات التي أوردها الفقه للوصاية الادارية هو تقسيمها بالنظر الى موضوع القرار الوصائي الى وصاية ادارية ووصاية مالية . ويعنون بالوصاية الادارية تلك الصلاحيات الوصائية التي تنصب على النشاط الادارى والمتعلقة بفحص ومراجعة قرارات السلطات اللامركزية في الحالات المنصوص عليها في القانون ويضيفون الى الوصاية الادارية تلك الصلاحيات التي تشمل المجالس نفسها واعضائها ويمارس هذا النوع من الوصاية أساسا من الوزارات المختلفة باختلاف قطاع النشاط الواقع تحت اشرافهنا .

لهذا نمت وتطورت الوصاية الادارية بنمو وتزايد عدد هذه الوزرارات في مختلف الانظمة ، وقد بدأ التخوف من انشاء الوزارات والتوسع في سلطاتها من الاندفاع نحو مزيد من المركزية خاصة فيما يتعلق بالهيئات المحلية .

ففي انجلترا مثلا ، فرضت بعض صور الوصاية من الوزرارات على الهيئات المحلية لاسباب فنية ، ولم تصدر نصوص تحدد رقابة هذه الوصاية وقد لوحظ اختلافها من مرفق لاخر حسب ظروف كل مرفق .

أما في فرنسا فتتميز الوصاية الادارية التي تمارسها الوزارات على الهيئات المحلية باتساعها وشدتها حيث تشمل هذه الهيئات نفسها وأعضاءها وأعمالها فهي عبارة عن شبكة ضخمة من الوسائل الوصائية التي تمكن الحكومة المركزية من السيطرة على الهيئات المحلية سيطرة فعلية وكاملة (2) .

---

(1) د . محمد رمضان : المرجع السابق ، ص : 172 ومابعدها : تراجع تفاصيل ذلك فيما يتعلق بهيئات التنفيذ وعلاقاتها بالمجالس البلدية المنتخبة في التطبيقات المقارنة .

(2) ويقسم د. منير ابراهيم شلبي موضوعات الرقابة الادارية التي تجريها السلطة التنفيذية على الهيئات المحلية في فرنسا الى :ـ رقابة على الوحدات المحلية ذاتها ـ رقابة على تصرفاتها . ـ رقابة على اجراءات التنفيذ . المرجع السابق ، ص: 260 ، مابعدها .

و تلعب الوصاية الادارية في الاتحاد السوفياتي دورا هاما في النظام الادارى القائم فهي بالاضافة الى ضمان قيام الادارة الحسنة و الصالحة للمرافق المحلية تقوم أيضا بمحاربة البيروقراطية و مظاهرها المختلفة . وعن الوصاية الادارية في النظام الادارى المصرى يقول الدكتور محمد رمضان : " و اذا كان هناك حقيقة واحدة يمكن أن تأكدها من خلال دراستنا للتنظيم المحلي في مصر، فهي الوصاية الادارية الكاملة على الهيئات المحلية و أعمالها وصاية قانونية و فعلية تزداد شدة يوما بعد يوم مع ضعف و هزال الضمانات الممنوحة لها . لاتستطيع معها ان نقرر – بضمير سليم – بوجود نظام اللامركزية الاقليمية في مصر ، بل ارهاصات أو مقدمات نرجوا أن يطول الامد بها " (1) .

اما بخصوص الوصاية المالية ، اى التي يكون موضوع القرار الوصائي ماليا فتبدو فيما تملكه سلطة الوصاية من صلاحيات قبل ارادات الهيئات و المؤسسات اللامركزية مثل الضرائب و الرسوم المالية و القروض و المساعدات و الاعانات المالية المختلفة على المشروعات ذات الطابع التجارى و الصناعي التابع لهذه الهيئات . ثم الوصاية المالية على الميزانية و تنفيذها من مختلف وجوه الصرف و الانفاق (2) .

الفرع الرابع : تقسيمات الوصاية الادارية بالنظر الى مبركزية و لامركزية الجهة الوصية

يمكن تقسيم الوصاية الادارية أيضا الى وصاية تمارسها هيئات ادارية مركزية و اخرى تمارسها هيئات ادارية لامركزية . وكنا قد تطرقنا من قبل الى فكرة لامركزية الوصاية ، و مع ذلك فضلنا زيادة شرح هذا الموضوع بمناسبة هذا التقسيم لما في ذلك من فائدة .

أولا : الوصاية الادارية المركزية

يرى البعض أن الاصل في الوصاية هو ممارستها بواسطة الاجهزة المركزية للدولة في العاصمة، و يعنون بها الرئيس الاعلى للدولة و رئيس مجلس الوزراء و مجلس الوزراء واللجان الوزارية و الوزراء ، و أجهزة الرقابة المركزية بما في ذلك اللجان الادارية المكلفة بالوصاية (3) .

---

(1) د . محمد رمضان : المرجع السابق ، ص : 187 .

(2) د . محمد رمضان - المرجع السابق ، ص : 183 و ما بعدها ، راجع تفاصيل ذلك عند المؤلف .

(3) د . سليمان محمد الطماوى ، مبادئ القانون الادارى 1973 ، ص : 127 و كذلك د . محمد رمضان ، المرجع السابق ، ص : 213 وما بعدها . ومما ذكره أنه لم يجد " سوى التشريع المصرى ينص على تشكيل لجنة من الوزراء الذين تتصل اختصاصاتهم بنظام الادارة المحلية ، ومنحها اختصاصات واسعة اذ تقوم =

وواضح أن هذا الرأى لا يميز بهذه الصورة بين أجهزة الاشراف الرئاسية القيادية المركزية العليا ذات الصلاحيات التوجيهية والرقابية العامة والشاملة بحكم وظيفتها الدستورية والقانونية ، وبين أجهزة الاشراف الرئاسية الادارية المركزية الدنيا التي تمارس الاشراف الرئاسي الادارى المحدود في مجالي التوجيه والرقابة ، والتي عهد لها المشرع الى جانب ذلك بممارسة الاشراف الادارى الوصائي على الهيئات أو الاشخاص الادارية اللامركزية وهو اشراف محدود في مداه ونطاقه عن مدى ونطاق الاشراف الذى يمارسه نفس الهيئات بوصفها سلطة رئاسية .

لذلك فهو لا يساعد في نظرنا على تحديد مفهوم فكرة الوصاية بمعناها الادارى ، على الاقل في كثير من الانظمة الحديثة وفي مقدمتها الانظمة الاشتراكية ، فهو يؤدى زيادة على توسيع هذه الفكرة الى الهيئات ذات الطبيعة السياسية والادارية ، الى اختلاطها بفكرتي السلطة الرئاسية من جهة والرقابة من جهة أخرى ، سواء تمارسها هذه الهيئات أم غيرها ، مادامت كل هيئة مركزية تمارس السلطة الرئاسية والرقابة والوصاية في نفس الوقت . واذا كانت الوصاية هي الرقابة ، فلا نجد مبررا لاستعمال عدة تعابير ومصطلحات ذات مضمون واحد .

وعليه فاننا نرى أن الوصاية بمعناها الادارى كما رأينا من قبل ، هي اشراف رئاسي ادارى وصائي مضمونه قدر محدود من التوجيه والرقابة تمارسه اجهزة ادارية مركزية أو لا مركزية على هيئات أدنى منها وفقا لمقتضى القانون وفي حدوده . ونقصد بالاجهزة الادارية المركزية هنا الوزارات واللجان والهيئات المركزية المختصة من نفس المستوى الاشرافي والتي عهد لها بممارسة نوع محدود من التوجيه والتنسيق والرقابة على نشاط الاشخاص القانونية الادارية اللامركزية التي تدنوها في المرتبة ، ويندرج نشاطها ضمن القطاع الذى تشرف عليه الجهة الوصية . على اساس أن الهيئات العليا لا تمارس الوصاية بل هي تمارس اشرافا رئاسيا قياديا عاما وشاملا على كافة المرافق والهيئات ومؤسسات النشاط العام في الدولة وفقا لصلاحياتها الدستورية والقانونية في هذا الشأن .

= برسم السياسة التخطيطية لنشاط المجالس المحلية في نطاق السياسة العامة للدولة كما تتولى الاشراف على أعمال هذه المجالس ورقابتها" . وقد انشئت هذه اللجان بالقانون رقم 54/ 1963 ، وكانت تسمى اللجنة الوزارية الادارية المحلية . . . وقد جاء النص عليها في المادة 3 من القانون رقم 57/1971 وأطلق عليها اسم اللجنة الوزارية للحكم المحلي .

فالهيئات القيادية العليا الحزبية منها و التنفيذية مثل رئيس الدولة رئيس مجلس الوزراء ، و مجلس الوزراء لا يمارسون في نظرنا الوصاية أو الوصاية الادارية و انما يمارسون اشرافا قياديا عاما و شاملا أعلى بحكم وظيفتهم و مرتبتهم التي تعلو على بقية أجهزة الاشراف المركزية الادارية الادنى منها .

و اذا كان البعض [illegible] يرى أن رئيس الدولة في ظل النظام الادارى الرئاسي ، يتولى بحكم منصبه أعمالا ذات شأن خطير ، فلا يجب أن يهتم بهذه المسائل ذات الاهمية الثانوية " الوصاية " ، التي يجب ترك أمرها الى أحد معاونيه نظرا لما في هذه الرقابة الوصائية من تجميد و عرقلة للهيئات اللامركزية بسبب مايقتضيه اصدار قرار من رئيس الدولة من اجراءات بطيئة و معقدة فان هذا يصدق في نظرنا أيضا على كافة الهيئات القيادية العليا الاخرى (1) .

ثانيا : الوصاية الادارية اللامركزية

الى جانب ممارسة الوصاية الادارية من طرف الاجهزة الادارية المركزية فانه يمكن أن تمارس هذه الوصاية أيضا بواسطة الاشخاص الادارية اللامركزية العليا على الاشخاص الادارية اللامركزية الدنيا ، مثال ذلك وصاية المجالس الولائية و الولاة على البلديات و المؤسسات الولائية الواقعة في نطاق ولاياتهم ، ووصاية المجالس البلدية و رؤساء البلديات على المؤسسات التي تمارس نشاطها على تراب بلدياتهم .

و نظام الوصاية اللامركزية أو لامركزية الوصاية أصبح تأخذ به اليوم كثير من البلدان كفرنسا و بلجيكا و ايطاليا و مصر و الجزائر (2) . ففي الجزائر مثلا خول المشرع للمجلس الشعبي الولائي و المجلس التنفيذى للولاية ، وكذلك الوالي كل في حدود اختصاصه ، مباشرة عدد من الصلاحيات الوصائية على البلديات و المرافق و المؤسسات الواقعة في نطاق الولاية .

يقوم المجلس الشعبي الولائي بمتابعة و تنسيق النشاط الاقتصادى الذى تباشره المؤسسات العامة الاقتصادية ، بما فيها التعاونيات العامة وكذلك البلديات الواقعة في نطاق الحدود الادارية للولاية . وهذا يتم عن طريق تمثيله في كافة فروع و مديريات و وحدات المؤسسات العامة للدولة ، ذات الطبيعة الاقتصادية و التجارية ، و الشركات الوطنية و الهيئات التعاونية للقطاع الاشتراكي التي تمارس أنظمتها بصفة اساسية في داخل الحدود الادارية للولاية (3) .

---

(1) د . محمد رمضان ، المرجع السابق ، ص : 213 و 214 .

(2) أنظر الرقابة على المرفق المحلي في انجلترا و فرنسا و يوغسلافيا و مصر دكتور منير ابراهيم شلبي ، المرجع السابق ، ص : 199 و 259 و 305 . وكذلك الوصاية اللامركزية في مصر ، ص : 391 .

(3) المادة 201 من قانون الولاية سابق الذكر .

بينما يقوم المجلس التنفيذى للولاية تحت اشراف و مسؤولية الوالي ، زيادة على تنفيذ قرارات الحكومة على مستوى الولاية ، بالرقابة الوصائية على الاجهزة الادارية اللامركزية الاقليمية منها و المصلحية الواقعة في نطاق الولاية ، و ذلك في حدود القوانين المنظمة لهذه العلاقة (1) . و للوالي صلاحيات توجيهية و تنسيقية و رقابية على أعمال الهيئات و المؤسسات و الوحدات التي تمارس نشاطها داخل الحدود الادارية للولايات . فله على سبيل المثال أن يلغي المداولات الصادرة عن المجالس البلدية بقرار مسبب ، " و يمكنه أن يبطل هذا الالغاء خلال (15) خمسة عشر يوما ابتداء بتاريخ ايداع محضر المداولة لدى الولاية " (2) .

أما المجلس الشعبي البلدى فانه يقوم بدوره في اطار ممارسته لوظيفة المراقبة بالتحريات داخل :

— المؤسسات و الهيئات العمومية المحلية من أى نوع كانت و المكلفة بتنفيذ البرامج الانمائية .

— الهيئات ذات الطابع التعاوني الموجودة على تراب البلدية و الخاضعة لوصاية الدولة .

— و المزارع المسيرة ذاتيا و المرجودة على تراب البلدية " (3) .

و نخلص مما تقدم أن فكرة الوصاية الادارية في مفهومها العام ليست سوى نظام قانوني وضعه في البداية المشرع الفرنسي ، ثم انتقل الى بعض الانظمة الاخرى فيما بعد . الغرض منه تنظيم العلاقة القائمة بين الاجهزة الادارية المركزية و الهيئات و المؤسسات اللامركزية في الدولة ، و حتى بين الاشخاص الادارية اللامركزية العليا و الاشخاص الادارية اللامركزية الادنى منها .
فهو اذن نوع من المستوى الاشرافي المعين و المحدود في مجال الادارة جيء به كتطوير لفكرة السلطة الرئاسية ليوفق بين اعتبارين أساسين : . .

---

(1) المادة 217 من قانون الولاية ، سابق الذكر .

(2) المادة 105 من الامر المتضمن القانون البلدى و المعدلة بالقانون رقم 81 — 09 الصادر بتاريخ 4 يوليو 1981 .

(3) المادة 107 مكرر من القانون البلدى و المعدلة بالقانون رقم 81 . 09 الصادرة بتاريخ 4 يوليو 1981 . و قد استثنى المشرع الجزائرى من ذلك الهياكل الحزبية — مصالح العدل — مصالح الجيش الوطني الشعبي — مصالح الامن العمومي — مصالح العمل التربوى .

الاول : فرض قدر من الاشراف (التوجيه و الرقابة و التنسيق ... الخ) لتمارسة جهات وصائية ادارية عليا و فقا للقانون على هيئات و مؤسسات ادارية آدنى منها .

الثاني : منح قدر من الاستقلال للهيئات و المؤسسات الخاضعة للوصاية حتى تتمكن من ادارة شؤونها و ممارسة نشاطها في اطار القانون ، مع تأمين هذا القدر من الاستقلال من التجاوزات التي قد تصدر من الجهات الوصية(1) .

فنظام الوصاية الادارية اذن اقتضته الضرورات التنظيمية و الفنية و العملية ليحل محل التنظيم الذى كان سائدا على أساس علاقة الرئيس بالمرؤوس في المجال الادارى في ظل السلطة الادارية الرئاسية ، فاصبحت معظم مرافق النشاط العام في الدولة اليوم تدار عن طريق أسلوب الوصاية الادارية .
و اذا كان نظام الوصاية قد يختلف في درجته و نطاقه من نظام ادارى لاخر ، فأن هناك بعض الملاحظات يجب تسجيلها في هذا الصدد :

1 ــ أن الاهتمام مازال منصبا سواء على الصعيد التشريعي أو الفقهي على الوصاية الادارية التي تمارس تجاه الهيئات المحلية دون معالجتهم لموضوع الوصاية على المؤسسات العامة الاقتصادية . باعتبار هذه الاخيرة ظاهرة حديثة النشأة نسبيا لاتزال الافكار و المواقف حولها مختلفة و متضاربة .

2 ــ أن الفقهاء مازالوا يخلطون بينها و بين فكرة السلطة الرئاسية من جهة و بينها و بين الرقابة الادارية من جهة أخرى مما أحال دون الخروج بفكرة محددة عنها .

3 ــ أن الرغبة في تطوير مفهوم الوصاية الادارية خاصة في البلدان التي يحتل فيها القطاع العام أهمية كبيرة قد أصبحت الشغل الشاغل للمسؤولين و الباحثين على حد السواء . و لعلنا باستعراض بعض هذه المحاولات في المطلب الموالي ستتبين لنا هذه الحقيقة .

---

(1) راجع الرأى الخاص بالوصية الادارية للدكتور ابراهيم شلبي ، المرجع السابق ، ص : 400 و مابعدها ، ثم الرقابة على الولاية و الرقابة على البلدية في النظام الادارى الجزائرى ، حسين مصطفى حسين من المرجع السابق ، ص : 152 و 156 .

المبحث الثاني : محاولات تطوير مفهوم الوصاية الادارية على المؤسسة العامة الاقتصادية

ذكرنا من قبل أن تدخل الدول و اتساع نشاطها ، خاصة في المجال الاقتصادى قد أحدث تغييرا في العديد من النظريات و المفاهيم التقليدية و في مقدمتها ، فكرة الوصاية الادارية التي لم تعد في نظر الكثيرين كافية بصفتها التقليدية لكي تنظم العلاقة القانونية بين الادارة المركزية للدولة و مؤسسات القطاع العام الاقتصادى فيها .

و لهذا قامت عدة محاولات تشريعية و فقهية تهدف الى تطوير طرق و اساليب و صور الاشراف على ادارة القطاع العام الاقتصادى ، حتى تتماشى مع مراحل تطور هذا القطاع .

و اذا كنا قد تطرقنا في المبحث السابق الى مفهوم فكرة الوصاية بصورة عامة ، فاننا سوف نخصص الحديث هنا عن اهم هذه المحاولات على الصعيدين التشريعي و الفقهي ، و بناء على ماتقدم نقوم بدراسة الموضوع في مطلبين :

المطلب الاول : نستعرض فيه اهم محاولات تطوير فكرة الوصاية الادارية على المؤسسة العامة الاقتصادية على الصعيد التشريعي .

المطلب الثاني : نتكلم فيه عن محاولات تطوير فكرة الوصاية الادارية على الصعيد الفقهي

المطلب الاول : المحاولات التشريعية

أمام تزايد أهمية القطاع العام الاقتصادى ، أدرك الفكر القانوني و الادارى منذ مدة ضرورة اعطاء مفهوم جديد للوصاية الادارية على المؤسسة العامة الاقتصادية بعد أن أصبحت هذه الفكرة بصفتها التقليدية محل نقد من طرف الجميع . ولهذا اتجه البحث سواء على الصعيد التشريعي أو الفقهي نحو محاولة تطوير الاساليب الاشرافية الوصائية و جعلها تتلاءم و طبيعة النشاط الذى تقوم به الاشخاص المعنوية العامة الخاضعة للوصاية و في مقدمتها ، المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادى التي تطلب قدرا معينا من المرونة و الحرية في ممارسة نشاطها الانتاجي . و يمكن أن نميز بخصوص المحاولات التشريعية المتعلقة بتطوير فكرة الوصاية الادارية على المؤسسة العامة الاقتصادية بين ثلاث مواقف ، أولهما موقف المشرع الرأسمالي من جهة ، و ثانيهما موقف المشرع الاشتراكي من جهة ثانية ، و ذلك بقصد بيان موقف المشرع العربي ثالثا .

الفرع الاول : موقف المشرع الرأسمالي

لم يهتم المشرع الراسمالي كأصل عام بموضوع الوصاية الادارية على المؤسسات العامة الاقتصادية على غرار اهتمامه بنفس الموضوع على المجموعات المحلية (1) . فحتى البلدان التي أصبح يحتل فيها القطاع العام نسبة عالية مثل فرنسا و ايطاليا نجد مؤسساتها لازالت تعاني من عدة مشاكل تنظيمية و قانونية و مالية كل ذلك بسبب الموقف السلبي للحكومة منها .

لهذا انتقد الفقه الفرنسي موقف الحكومة من المشروعات المؤممة حتى أن أكثرهم يعزى معظم المشاكل التي تعيشها هذه المشروعات الى ذلك الموقف السلبي و المبهم الذى تقفه منها الحكومة حيث تركتها تتصارع مع مؤسسات القطاع الخاص، مترددة في اتخاذ موقف محدد منها و بالتالي إرساء قواعد تنظيم ادارتها و ممارسة الوصاية عليها و تمويلها و كذا موظفيها (2) .

و لفهم عمل المشروعات الاقتصادية في فرنسا مثلا ، و لاسيما مضمون العلاقة القائمة بين الحكومة و المؤسسات الاقتصادية و محاولة تطوير هذه العلاقة لابد من الرجوع أولا الى القانون الاساسي الخاص بكل مشروع على حدى لاختلافها عن بعضها البعض، ثم مجموع القرارات و اللوائح التي صدرت بشانها هنا و هناك . و هي في معظمها ذات اثر محدود في حياة هذه المشروعات خاصة فيما يتعلق على الاقل بتوضيح علاقتها بالادارة المركزية (3) .

---

(1) من ذلك على سبيل المثال ، انظر المشروع المتعلق بتحويل السلطة الى المجموعات المحلية في فرنسا ، و تعليق الاستاذ فرونسوا ريشار FRANCOIS RECHAR جريدة لموند الصادرة بتاريخ 18/ 02/ 1982 ، العدد 11526 . و هو المشروع الذى حول البرلمان في ربيع نفس السنة، و قد عالج بالتفصيل تحويل الصلاحيات موضوعا بموضوع كالعمران ، و النقل ، البحث الصحة ، الشرطة . . . الخ . و يقترح الاجراءات التي من شانها ان تسهل عملية التحويل هاته .

(2) أنظر على سبيل المثال، DENISE FLOZAT ، المرجع السابق ص: 259 و مابعدها . وكذلك A.G DELLION المرجع السابق ص: 74 و مابعدها . ثم CHARLE DEBBASCH ، المرجع السابق، ص: 413 و مابعدها . و كذلك Pierre dubois : Mort de l'etat- patron, les éditions ouvrieres , paris, 1974 .

(3) يلاحظ بهذا الصدد أن المشرع الفرنسي فيما يتعلق بمراقبة المشروعات العامة المؤممة يأخذ بنظام محافظي الحسابات الذى كان معمولا به في شركات المساهمة ، طبقا للقانون الصادر سنة 1867، و النصوص المكملة له مثل أمر 31أوت 1937 حيث أوجب المشرع تعيين هؤلاء المحافظين بالشركات المساهمة ذات الاقتصاد المختلط و هو مانصت عليه المادة 10 من أمر 16 جانفي 1945 =

الفـرع الاول : موقـف المشرع الرأسمـالـي

لم يهتم المشرع الراسمالي كأصل عام بموضوع الوصاية الادارية على المؤسسات العامة الاقتصادية على غرار اهتمامه بنفس الموضوع على المجموعات المحلية (1). فحتى البلدان التي أصبح يحتل فيها القطاع العام نسبة عالية مثل فرنسا و ايطاليا نجد مؤسساتها لازالت تعاني من عدة مشاكل تنظيمية و قانونية و مالية كل ذلك بسبب الموقف السلبي للحكومة منها.

لهذا انتقد الفقه الفرنسي موقف الحكومة من المشروعات المؤممة حتى أن أكثرهم يعزى معظم المشاكل التي تعيشها هذه المشروعات الى ذلك الموقف السلبي و المبهم الذى تقفه منها الحكومة حيث تركتها تتصارع مع مؤسسات القطاع الخاص، مترددة في اتخاذ موقف محدد منها و بالتالي إرساء قواعد تنظيم ادارتها و ممارسة الوصاية عليها و تمويلها و كذا موظفيها (2).

و لفهم عمل المشروعات الاقتصادية في فرنسا مثلا، و لا سيما مضمون العلاقة القائمة بين الحكومة و المؤسسات الاقتصادية و محاولة تطوير هذه العلاقة لابد من الرجوع أولا الى القانون الاساسي الخاص بكل مشروع على حدى لاختلافها عن بعضها البعض، ثم مجموع القرارات و اللوائح التي صدرت بشانها هنا و هناك. و هي في معظمها ذات اثر محدود في حياة هذه المشروعات خاصة فيما يتعلق على الاقل بتوضيح علاقتها بالادارة المركزية (3).

---

(1) من ذلك على سبيل المثال، انظر المشروع المتعلق بتحويل السلطة الى المجموعات المحلية في فرنسا، و تعليق الاستاذ فرونسوا ريشار FRANCOIS RECHAR جريدة لموند الصادرة بتاريخ 18/ 02/ 1982، العدد 11526. و هو المشروع الذى حول البرلمان في ربيع نفس السنة، و قد عالج بالتفصيل تحويل الصلاحيات موضوعا بموضوع كالعمران، و النقل، البحث الصحة، الشرطة ... الخ. و يقترح الاجراءات التي من شانها ان تسهل عملية التحويل هاته.

(2) انظر على سبيل المثال، DENISE FLOZAT، المرجع السابق ص: 259 و مابعدها. وكذ ل A.G DELLION المرجع السابق ص: 74 و مابعدها. ثم CHARLE DEBBASCH، المرجع السابق ص: 413 و مبابعدها. و كذلك Pierre dubois : Mort de l'etat- patron, les éditions ouvrieres , paris, 1974.

(3) يلاحظ بهذا الصدد أن المشرع الفرنسي فيما يتعلق بمراقبة المشروعات العامة المؤممة يأخذ بنظام محافظي الحسابات الذى كان معمولا به في شركات المساهمة، طبقا للقانون الصادر سنة 1867، و النصوص المكملة له مثل أمر 31 أوت 1937 حيث أوجب المشرع تعيين هؤلاء المحافظين بالشركات المساهمة ذات الاقتصاد المختلط و هو مانصت عليه المادة 10 من أمر 16 جانفي 1945 =

و قد اعتبرت أول معالجة لموضوع رقابة المؤسسات العامة الاقتصادية من طرف المشرع الفرنسي، تلك المحاولة المتمثلة في انشاء المراقبين الماليين بالمرسوم الصادر في 25 أكتوبر 1935، حيث وضعوا تحت سلطة وزير المالية . وبتضاعف عدد المؤسسات التي تقوم بالنشاط الاقتصادي توسعت صلاحيات هؤلاء المراقبين الماليين ، ثم وضع لهم المشرع قانون أساسي خاص بهم ، بمقتضى الامر الصادر في 23 نوفمبر 1944، وكانت صلاحياتهم تشمل المراقبة الاقتصادية و المالية في آن واحد (1) .

و لم تكن هناك قواعد موحدة تحدد الحالات التي توجب فيها التصديق أو الموافقة من طرف الهيئات المشرفة ، كذلك ينبغي الرجوع الى الحالة الخاصة لكل مؤسسة على حدى. و من بين حالات التصديق أو الموافقة التي كانت سائدة على قرارات المشروعات من طرف السلطة الوصية ، وجدت أربع حالات بالنسبة «لريجي رونو» و سبعة "لبوتاس الالزاس" و احدى عشرة لفحم فرنسا ، و لا واحدة بالنسبة لكهرباء فرنسا . و أمام هذا التباين و الاختلاف، أصدر المشرع عددا من النصوص حاول فيها تفادى بعض السلبيات و تحديد الحالات التي توجب التصديق على قرارات المؤسسة من طرف الجهات الوصية . من ذلك صدر مرسوم 53/ 707 بتاريخ 09 اوت 1953، الذى تضمن قائمة بالحد الادنى للحالات الواجب الموافقة او التصديق APPROBATION عليها ، كما اورد حالات أخرى يكون فيها التصديق أو الموافقة اختياري، و هذا يشمل عددا من المؤسسات ، ثم صدرت نصوص أخرى لاحقة سحبت حالات التصديق المعمول بها في القانون العام DROIT COMMUM ، خاصة في مجال المشاركة و الاجور (2) . و يرى A.G Dellion، أن هذه النصوص قد حاولت في معظمها ان توفق بين ضرورتين : أولهما استقلال المؤسسة ، الذى يترتب عنه مسؤلية المسيرين . و ثانيهما مسؤولية الدولة فيما يخص القرارات المصيرية للمؤسسة أو التي لها انعكاسات هامة على الاقتصاد الوطني . ثم قام بحصر الحالات التي تخضع الى تصديق سلطة الوصاية في جميع المؤسسات العامة ، و هي :

= ل R.N.U.R و المادة 10 من قانون 02 ديسمبر 1945 للبنوك المؤممة . و المادة 4 من قانون 8 أفريل 1946 ، E.D.T et G.D.F راجع A.G Dellion ، المرجع السابق ، ص: 104 .

(1) A.G Dellion ص : 74 .

(2) مرسوم 57—955 ليوم 26 أوت 1957 ، و كذلك المادة 163 من الامر 58 — 1374 ليوم 30 ديسمبر 1958 ، و المرسوم 60—582 ليوم 22 جوان 1960 ، راجع A.G Dellion ، المرجع السابق ، ص: 66 — 67 .

1 ـ الميزانية أو حالة تقديرات الاستغلال .
2 ـ التقويمات ، حساب النتائج ، توزيع الارباح ، براءة الاداريين ، الا في حالة الشركات الاقتصادية المختلطة ، حيث تعتبر القرارات من هذا النوع من اختصاصات الجمعية العامة .
3 ـ العمليات التي تؤدي الى زيادة المشاركة المالية و توسيعهما .
4 ـ المبالغ المخصصة لتعويضات حضور الاداريين و رواتب الرئيس و المديرين العامين .
5 ـ الاجراءات المتعلقة بالافراد من حيث الأجور و نظامهم الأساسي و نظام التقاعد . و قد لاحظ أنه يمكن زيادة على ذلك و عن طريق قرارات وزارية، تحديد لكل مؤسسة أو مستوى معين من المؤسسات القواعد المتعلقة بمسك الحسابات و تطور الممتلكات و الاستثمارات . و بالمقابل أيضا يمكن بقرارات وزارية مشتركة اعفاء بعض المؤسسات من اجراءات التصديق الالزامي (1) .

و أمام عدم نجاح تلك المحاولة المتمثلة في مطالبة الحكومة ضمن اجراءات الاصلاح المالي و الاقتصادى (قانون آوت 1948) بتقديم مشروع نظام عام للمشروعات الى البرلمان، قبل 31 ديسمبر من سنة 1948 (2) ، فان السلطات العامة لجات الى عدة محاولات عن طريق تكوين مجموعات للعمل و دراسة الموضوع لاتخاذ ما يلزم من التدابير و الاجراءات في هذا الشان .

أولا : تقرير السيد SIMON NORA في فرنسا

لقد كلف السيد سيمون نورا SIMON NORA بالاشراف على مجموعة عمل لاعداد تقرير حول المشاكل الاقتصادية في فرنسا خلال سنتي 1967 — 1968 ، حيث لاحظ في هذا التقرير، أن المؤسسات العامة تستثمر كثيرا بالنسبة الى قيمتها المضافة ، و هذه القيمة تبدو ضعيفة اذا قيست بمتوسط القيمة المضافة للمؤسسات الخاصة . و ذلك نظرا لضخامة مصاريف المستخدمين و المبلغ المحدود لناتج الاستغلال الخام . فنجد استثمارات ضخمة مقابل موارد ضعيفة الشيء الذى يبين لنا الى حد كبير سبب عجز هذه المؤسسات و لجوئها الى الاستدانة المتزايدة ، بالاضافة الى تدخلات السلطات العامة المتكاثرة . فحاول هذا التقرير أن يضع اطارا لسياسة جديدة تجنب هذه المؤسسات عجزها و التركيز المفرط في تسييرها . و من أهم الحلول التي يقترحها تقرير السيد " سيمون نورا " ، هي :

(1) ـ يجب أولا اعادة النظر في مهام القطاع العام ، بحيث يجب على كل

(1) A.G Dellion ، المرجع السابق ، ص : 66 ، 67 .
(2) و قد فعلت لكن هذا المشروع لم ير النور أبدا حتى الان .

مؤسسة أن تتكيف بالطريقة الاكثر نجاعة و فاعلية مع السوق . كما يجب على الدولة من جهتها أن تهيء كل الظروف و الشروط التي من شأنها أن تؤدى الى التقارب بين الجهود العفوية للمؤسسة و الاهداف التي حددها المخطط. كما يجب عليها من جهة أخرى اعداد اجراءات واضحة تفرض بمقتضاها متطلبات المصلحة العامة . و بعبارة أخرى فان التقرير ينادى بالتخلي عن الدور الذي كانت تلعبه هذه المؤسسات أحيانا في السياسة الاقتصادية الظرفية Conjoncturelle .

(2) — كما يجب تحديد طرق التمويل ، التوصيل الى الالغاء النهائي لاعانات الموازنة ، بمعنى على المؤسسة أن توازن حساب الاستغلال . كما يجب البدء في مواجهة نظام استهلاك العقارات و تعديل الاسعار برفعها اصطناعيا لتتمكن من تعديل نفقات الخدمات العامة . ثم يجب أيضا على المؤسسة أن تبحث عن معدل عال للتمويل الذاتي، و الابتعاد عن القطاعات غير المربحة، و القيام بمساهمات جديدة في قطاعات أخرى أكثر أهمية .

(3) و أخيرا يقترح ضرورة اصلاح طرق التسيير بمنح استقلالية أكبر للمؤسسة العامة . لذلك فهو يرى أن "عقود البرامج Contrat de programme التي باستطاعتها تحديد أهداف المؤسسة على المدى المتوسط ، و كذا امكانياتها المالية و التزامات كل من الدولة و مديرية المؤسسة ، يمكنها أن تسوى علاقة كل مؤسسة مع الدولة ، فتضمن لها استقلالية أكبر و تحميلها المسؤولية كاملة (1) .

ثانيا : المخطط السادس : 1971 — 1975 في فرنسا

و من بين هذه المحاولات أيضا يمكن الاشارة الى ماحاول المخطط السادس 1971 — 1975 تحقيقه في هذا الشأن . حيث سعى الى الحصول على قدرة أكبر لتمويل الاستثمارات المنتجة بدون اثقال كاهل دافعي الضرائب و هذا من خلال التسيير الحسن للنفقات و فقا لوتيرة تقدم سريعة . و من ثمة يقترح المخطط البحث عن استخدام أمثل للمستخدمين و كذلك اصلاح

---

(1) راجع ملخص هذا التقرير بمؤلف Pierre Dubois ، سالف الذكر ص : 21 و مابعدها . و قد ذكر تاريخ تقديم هذا التقرير هو سبتمبر 1968 ، خلافا للتاريخ الذي ذكره السيد "فلوزات" Le repport nora d'avril 1967 aveit proposé des " contrats de programmes" réglent pour chaque entreprise nationaliseé ses rapports avec l'etat. Ces contrats devaient assurer aux entreprises nationaliseés une plus autonomie et une plus grande responsabilite. En fait, certains ont été effectivement adoptés (EDF,SNCF), mais leur contenu est resté limité(le principe de liberté des tarifs sovs

=

العلاقات الموجودة بين الدولة و المؤسسات العمومية ، كما يهدف الى تحسين مردودية هذه المؤسسات مع تخفيف مبلغ الاعانات المقدمة لها من طرف الدولة . فبعد أن أصبحت تتمتع باستقلال ذاتي ، يجب عليها أن تتحلى بروح المنافسة مع القطاع الخاص .

و قد انتقدت هذه السياسة التي اتبعتها السلطة العامة لما تنطوى عليه من تناقض ، فهي من جهة أظهرت نيتها في عدم اثقال العبء الجبائي . خلال مدة تنفيذ المخطط السادس . و من جهة أخرى عملت على اعادة توجيه نفقاتها لصالح تلك الفئات الاكثر ربحا من وجهة النظر الانتاجية (مساعدة الاشخاص المسنين ـ العائلات ـ المعوقين ـ الحرفين و التجار ـ الفلاحين) ، و بالتالي يجب عليها التحرر من التزاماتها هنا و هناك . هكذا قررت هذه السلطة التخلي تدريجيا عن دعمها للمؤسسات العامة لاعتقادها أنه مال ضائع غير منتج أسيء استعماله .

أن اعادة التوجيه المرغوبة هذه لتنظيم العلاقة بين الدولة و المؤسسات العامة تهدف اذن ، بادىء ذى بدء ، الى عدم الالتزام المالي ، فالاهداف العامة للمؤسسات تحدد من طرف المخطط ، و يتعين عليها فيما بعد التدبير لتحقيقها . فالدولة لم تعد تتدخل لاعادة لا/لا توازن حساب الاستغلال لهذه المؤسسات ، و لا تتحمل سوى ما تفرضه هي على هذه المؤسسات من أعباء و واجبات من أجل المصلحة العامة (مثل التعويض عن الاسعار المخفضة اجباريا) . كما يقل تدخلها لتمويل استثمارات هذه المؤسسات و على كل مؤسسة أن تضمن تمويلها بنفسها ، أو اللجوء الى السوق المالية للبحث عن الاموال (اقتراض) . و يترتب عن تحرر الدولة من التزاماتها تجاه المؤسسة ، منح قدر كبير من الاستقلال الى كل مؤسسة . و ذلك من خلال عقود برامج" CONTRAT DE PROGRAMME " (1).

= Conditionnà paseté retenu) et ils n'ont pas été renouvelés .
Finalement, la tentative de clarification des relations entre l'état et les entreprises n'a pas été menée à bien et la situation financiére de celles -ci s'est aggravée".

المرجع السابق ، ص : 261

(1) راجع PIERRE DUBOIS ، المرجع السابق ، ص : 23 و مابعدها حيث حاول أن يجيب عن تساؤلاته التالية: أين نحن من تخلي الدولة عن المساعدات =

و قد حاولت ايطاليا أن تعهد بالاشراف الوصائي على المؤسسات الاقتصادية الى وزارة مختصة تدعى وزارة مشاركات الدولة ،كلفة بتوجيه و مراقبة سياسة القطاع العام . الا أن هذه المحاولات لم تكن مجدية ، مما جعل البعض يصف المؤسسات العامة في الانظمة الراسمالية كسفن تفتقرالى وسائل الملاحة . و هو مايفسر وجود ازمة أكيدة تعيشها مؤسسات القطاع العام في معظم البلاد الاوروبية (1) .

= المالية للمؤسسات العامة ؟ و كيف يمكن لهذه المؤسسات مواجهة هذه الوضعية لتحقيق توازن في حساباتها و لاستمرار استثماراتها ؟ و ماهي الاخطار الناجمة عن علاقات جديدة بين الدولة و المؤسسات العامة؟ . وحول النقطة الاولى، بين من خلال الارقام ،تذبذب في نسب الدعم المقدم للمؤسسات العامة ، فمثلا ارتفع هذا الدعم بين سنتي 1968 و 1972 ب 08٪ في الوقت الذى ارتفعت فيه هذه النسبة المقدمة للمؤسسات الخاصة (64٪) . و كحلول للنقطة الثانية يقترح الوسائل التالية : 1ـ رفع الاسعار : في رأيه فان عقود البرامج تتيح بعض الحرية رغم أنها غالبا قليلة الاهمية . فتحت ضغط الظروف الاقتصادية أو الاجتماعية تكون الدولة مطالبة بالتدخل، وتستعمل لذلك المؤسسات المحلية كوسيلة منظمة . 2ـ رفع قيمة المنتوج أو الخدمة المقدمة : وذلك من خلال وضع سياسة تجارية أكثر حيوية و ترك المنتوجات غير المربحة و كذلك وضع منتوجات و خدمات جديدة في السوق،أى التركيز على القطاعات الأكثر ربحا . 3ـ البحث عن انتاجية أكبر ، بادخال الالية على النشاط الاقتصادى ، و تركيز الوحدات الانتاجية و اعادة تنظيم التسيير و ادخال الاعلام الالي عليه ، و كذلك انشاء شركات فرعية مستقلة ذاتيا،حتى يمكن مراقبة نتائجها بشكل افضل .
4ـ استعمال أحسن للطاقة البشرية : التنظيم الاحسن للانتاج يهدف الى التقليل من مجموع العمال و بالتالي الخفض من التكاليف . وحول النقطة الثالثة يناقش الكاتب مسألة ماذا كان يتعلق الامر باعطاء الطابع الخاص نسبيا للاقتصاد أم اعطاء الطابع الخاص للمؤسسات نفسها ؟ .

ثم راجع بخصوص عقود البرامج DENISE FLOUZAT
المرجع السابق ، ص: 261 .

(1) CHARLES DEBBACSH ، المرجع السابق ، ص: 418 و 421 . وقد سبقت الإشارة ان حكومة الاشتراكيين في فرنسا بعد سنة 1981 ، أنشأت في اطار المشروع المسمى " انعاش القطاع العام " DE RESPIRATION DU SECTEUR PULLIC مجلسا أعلى مكلفا بتقديم توصيات تخص القواعد التي تحكم العلاقة بين الدولة و المؤسسة " راجع في ذلك الجريدة الفرنسية " LE MATAIN " الصادرة بتاريخ 08 نوفمبر 1984 ، تحت رقم 2390 .

الفرع الثاني : موقف المشرع الاشتراكي

اذا كان المشرع الرأسمالي قد اهتم بتنظيم فكرة الوصاية الادارية على الهيئات الادارية المحلية ، أو فيما بين هذه الاخيرة و الهيئات التي تدنوها في المرتبة ، دون أن يولي اهتماما كافيا الى موضوع الاشراف على المؤسسات العامة الاقتصادية للاسباب التي سبق ذكرها ، فان المشرع الاشتراكي على العكس من ذلك قد تصدى لمعالجة نفس الموضوع بجدية أكثر، نظرا للاهمية التي يمثلها القطاع العام الاقتصادى في الانظمة الاشتراكية . و هو ما سيتبين لنا من خلال استعراضنا الى أهم المحاولات التي قام بها المشرع في هذه الانظمة بعد حين .

و نلاحظ في البداية أن المشرع في معظم الانظمة الاشتراكية قد أخذ عند نشأة القطاع العام مباشرة بالادارة المباشرة للاقتصاد او ما يسمى بالادارة الادارية للنشاط الاقتصادى ، حيث كانت تتخذ القرارات المتعلقة بهذا النشاط مركزيا ، و بالتالي فان المشروعات الاقتصادية كانت تخضع خضوعا رئاسيا للادارة المركزية ، رغم تمتع هذه المشروعات منذ البداية بالشخصية القانونية و مايترتب عنها من آثار ، لكن هذه الشخصية لا اثر لها في مواجهة الهيئات الادارية العليا .

و في المراحل التالية التي مرت بها التجارب الاشتراكية بدأ المشرع يمنح هذه المشروعات تدريجيا قدرا من الحرية في ادارة شؤونها . و هنا اختلفت التطبيقات في الانظمة المذكورة بين اتجاهين : الاتجاه الاول نجده في الاتحاد السوفياتي ، الذى قام فيه المشرع بمنح المشروعات ، حرية الادارة في اطار التنظيم العام السياسي و الادارى و الاقتصادى ، و توجيهات الخطة التنموية الشاملة و الملزمة و الصارمة . الثاني نجده في النظام اليوغسلافي، الذى اختار نظام الادارة العمالية الذاتية للمؤسسات حيث اعطاها استقلالا كاملا في ادارة شؤونها و فقا لادارة العمال و مشيئتهم :

أولا : المشرع السوفياتي

اتجه المشرع في الاتحاد السوفياتي منذ منتصف الستينات الى تنظيم العلاقات السائدة بين المشروعات العامة المملوكة للدولة و جهات الاشراف عليها ، سواء كانت هذه الجهات سياسية أو ادارية أم اقتصادية . ففي القانون الاساسي الخاص بالمشروع العام، الصادر سنة 1965 مثلا، حاول أن يحدد حقوق و واجبات كل من المشروع و هيئات الاشراف عليه ، مع بيان طرق ادارة المشروع و المسؤولية الملقاة على عاتق مسيرية ، ثم كفل لكل طرف الضمانات اللازمة في هذا الشان . أن المشروع الصناعي الاشتراكي و فقا لهذا القانون

باعتباره الوحدة الاساسية للاقتصاد القومي في الاتحاد السوفياتي، "يسير على أساس الجمع بين التوجيه المركزي و الاستقلال الاقتصادي و المبادرة من جانب المشروع " (1) .

و هكذا فان المشرع مسؤول عن ادارة ملكية الدولة الموضوعة تحت تصرفه طبقا للائحة التي تقرها له الهيئة التي اصدرت القرار بانشائه ، و على أساس القوانين العامة لنوع المشروعات التي ينتمي اليها ، ثم بناء على التوجيهات الصادرة اليه من الهيئة الاعلى و فقا للخطة الاقتصادية القومية و على أساس الخوزراشوت (الاستقلال المالي) (2) .

و اذا كان على المشرع أن يلتزم برعاية القانون الاشتراكي و قواعد انضباط الدولة في كل نشاطاته و يمارس الحقوق المخولة له لصالح الاقتصاد الوطني و صالح العاملين بالمشروع ، فان على هيئات الادارة الاقتصادية المشرفة أن تلتزم بضمان الرعاية الصارمة لحقوق المشروع و الرقابة على تنفيذ واجباته(3) . " و لا يسمح للهيئة الاعلى بأن تسحب من صندوق أموال المشروع ، أو بأن تعيد توزيعه . و تبقى تحت تصرف المشروع كل الارباح المتحققة من بيع السلع الاستهلاكية او مواد الانتاج التي تصنع من العوادم (صندوق السلع الاستهلاكية) و تستخدم و فقا للقواعد التي يضعها مجلس وزراء الاتحاد السوفياتي " (4) .

و بالمقابل، فان المشرع اعطى للهيئة الاعلى بالتعاون مع المشروع و فقا للمؤشرات المقررة ان تفحص أهداف الخطط الطويلة الاجل و السنوية كما تصدق على هذه المؤشرات . و لنفس الهيئة و حدها حق تبليغ المشروع كل الاهداف المخططة دون استثناء . و للهيئة العليا أيضا" وحدها حق تغيير الاهداف المخططة المحددة للمشروع و ذلك في حالات استثنائية و بعد أن تكون الامور قد نوقشت مع ادارة المشروع و يكون التغيير و فقا للاجراءات والحدود الزمنية التي يقررها مجلس وزراء الاتحاد السوفياتي " (5) و مازالت جهود

---

(1) النظام الاساسي للمشروع الصناعي الاشتراكي ، المرجع السابق ، ص: 391 . البند 01.

(2) النظام الاساسي للمشروع الصناعي الاشتراكي ، المرجع السابق ، ص: 391 و 392 البند 2 و 7 . فالمشروع يؤدي واجباته و يمارس حقوقه الناشئة عن ممارسته للنشاط ، و تكون له ميزانية مستقلة و يتمتع بحقوقه الشخصية الاعتبارية .

(3) النظام الاساسي للمشروع الصناعي الاشتراكي ، المرجع السابق ، ص: 392 البند 5 من المشروع المذكور .

(4) النظام الاساسي للمشروع الصناعي الاشتراكي ، المرجع السابق ، ص: 397 البند 14 الفقرة الاخيرة .

(5) النظام الاساسي للمشروع الصناعي الاشتراكي ، المرجع السابق ، ص : 407 البند 44 و 47 .

المشرع السوفياتي لم تنته بعد بهذا الشأن اذ صادق مجلس السوفيات الاعلى سنة 1983 على قانون "المجموعات العمالية" ، وهو يهدف الى اشراك العمال الاجراء في التسيير الاقتصادى . و هكذا سيسمح هذا القانون لمجموعات العمال باعتبارها" القاعدة الاساسية للعمال ، الموظفين و الفلاحين"، بمضاعفة دورهم في تسيير المؤسسات و الهيئات الاقتصادية للاتحاد السوفياتي وكذا اعطاء حق متابعة و مراقبة سير المصنع أو الادارة ، و يشمل هذا القانون جميع القطاعات فهو يطبق على الصناعة و الزراعة وكذا قطاعي البناء والطب"(1) .

ثانيــا : المشـــرع اليوغسـلافـي

اختار المشرع اليوغسلافي بخصوص ادارة المشروعات العامة الاقتصاديـــة مبدأ الادارة الذاتية او الادارة العمالية لهذه المشروعات، متخليا بذلك عن فكرة الادارة الادارية للاقتصاد ، فحسم بذلك المشكل القائم في العلاقات بين جهات الاشراف المركزية و المشروعات الاقتصادية لا عن طريق القوانين العادية فحسب بل تصدر هذا المبدا جميع الدساتير اليوغسلافية التي صدرت بعد الخمسينات حتى الان ، فالدستور الصادر في 07 افريل 1963 مثلا نص في المادة السادسة منه على ان (العمل الحر المشترك بوسائل الانتاج المملوكة للمجتمع ، وكذلك الادارة الذاتية للشعب في الانتاج ، سواء داخل المنظمات العاملة أو الوحدات الاشتراكية ، هما أساس التنظيم الاجتماعي و الاقتصادى اليوغسلافـي) .

فأصبح بمقتضى الدستور الحق للعمال في ادارة مشروعاتهم بأنفسهم أو عن طريق أجهزة الادارة الذين يقومون بانتخابها . و القيام بتنظيم الانتاج و كل وجوه النشاط و العمل على تطوير مشروعاتهم ووضع الخطط و مناهج العمل و تطويرها . و تنظيم التعامل في المنتجات و الخدمات و بقية مجالات نشاط المشروع . كما يحق لهم ايضا اتخاذ القرارات المتعلقة باستخدام الممتلكات العامة و التصرف فيها و استغلالها اقتصاديا بما يحقق أكبر فائدة للمشروعات و المجتمع الاشتراكي . و لهم حق توزيع دخل مشروعاتهم و تنمية الاساس المادى لعملها و أداء التزامات و واجبات هذه المشروعات تجاه المجتمع . . . و يمكنهم أيضا اتخاذ القرارات المتعلقة باستقلال جزء من المشروع العمالي لتكوين مشروع جديد أو لادماج مشروعهم في مشروع آخر و اشتراكهم مع غيرهم . . . على أن يمارس العمال " الادارة الذاتية في النظام الاقتصادى و الاجتماعي الموحد طبقا للدستور و القوانين"و يعدون مسؤولين عن أعمالهم

---

(1) و قد صادق مجلس السوفيات الاعلى على هذا القانون الجديد للتسيير الاقتصادى في الاتحاد السوفياتي بحضور السيد أندروبوف ، الامين العام للحزب الشيوعي السوفياتي و رئيس الدولة ، راجع جريدة الشعب اليومية بتاريخ 22 جوان 1983 عدد 6112 .

و يعتبر مخالفا للدستور،كل عمل ينتهك حقوق الادارة الذاتية للعمل" (1) . و بغض النظر عن الانتقادات التي يمكن أن توجه الى نظام الادارة الذاتية في يوغسلافيا فان الاختيار قد تم ، و هم المسؤولين اليوغسلاف اليوم يتمثل في تعميق و تحسين هذه التجربة التي حسمت مشكل الوصاية الادارية البيروقراطية على المشروعات الاقتصادية في هذه التجربة لصالح الادارة العمالية . و لاشك أن هذا الاختيار قد نجمت عنه بعض المشاكل الاخرى ، حاول المشرع أن يجد لها حلولا موضوعية تتلاءم و الواقع السياسي و الاقتصادى و الاجتماعي لهذا البلد النامي . و هذا ما يتجلى في الاصلاح الذى بدىء بتطبيقه سنة 1965،و ما تضمنه الاصلاح الدستورى لصيف سنة 1971 . و المؤكد أن هذه المحاولات التشريعية و غيرها تهدف جميعا الى اعطاء استقلالية أكبر للمشروعات دون رجوعها الى الهيئات العليا (2) .

الفرع الثالث : المشرع العربي

نتكلم في نقطة أولى عن موقف المشرع المصرى ، و في نقطة ثانية عن المشرع الجزائرى .

أولا : موقف المشرع المصرى

أولى المشرع المصرى من جهته منذ نشأة القطاع العام مع نهاية الخمسينات اهتماما كبيرا لتنظيم مؤسسات هذا القطاع ، و يبدوا ذلك من مجموعة القوانين التي أصدرها المشرع خلال هذه الفترة من الزمن ، حيث لم تكتفي هذه القوانين بتحديد فكرة المؤسسة العامة و بيان القواعد العامة التي تسير عليها وفقا لما استقر عليه في الغالب الفقه و القضاء معتبرة المؤسسات العامة " منظمات عامة ذات شخصية اعتبارية تستقل بادارة شؤونها المالية و الادارية ، و لكنها مقيدة بالاغراض التي أنشئت من أجلها و برقابة ادارية تضمن سيرها لتحقيق هذه الاغراض" (3) . بل شرع في مرحلة لاحقة في تنظيم المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادى، مستجيبا بذلك الى متطلبات التنمية الاقتصادية .

---

(1) المادة التاسعة من الدستور 1963 ، راجع الادارة العمالية في يوغسلافيا المرجع السابق ، ص : 25 و 26 الهامش.

(2) راجع بخصوص هذا الاصلاح البير ميستر ، المرجع السابق ، ص : 394 و مابعدها . الملحق الذى وضعه السيد نزيه الحكيم مترجم المؤلف المذكور . و كذلك MILOJKO DRULOVIC ، المرجع السابق ، ص: 48 و مابعدها .

(3) محمد على شتا : المرجع السابق ، ص: 153 .

و قد أعتبر صدور القانون رقم 256 لسنة 1960 بداية التنظيم القانوني لهذا النوع من المؤسسات، و لعل أهم ما عني به هذا القانون هو " تنظيم العلاقة بين تلك المؤسسات و شركاتها المساهمة ، و منحها سلطة انفراد بتأسيسها و تملكها لاسهم و سندات الشركات عن طريق الاكتتاب فيها أو شرائها قاصدا في ذلك أن يكفل للمؤسسات العامة المتمتعة بهذا الطابع اختصاصات أوسع " (1) . الا أن المشرع سرعان ما اتجه سنة 1961 الى نظام المؤسسة النوعية . و هو أسلوب يعتمد على التخصص النوعي في ادارة المشروعات الانتاجية للقطاع العام . و بذلك فان هذه المشروعات لايمكنها أن تخرج عن الاطار العام الذى ترسمه خطة التنمية للدولة ، و لا عن اشراف الاجهزة المركزية التي تراقب تنفيذ الخطة و تتابع النتائج المحصل عليها (2) .

و تطبيقا لفكرة التخصص النوعي، صدر قراري رئيس الجمهورية رقمي 1899 — 1900 لسنة 1961، حيث تضمن الاول انشاء مجلس أعلى للمؤسسات العامة برئاسة رئيس الجمهورية ، مع بيان قواعد تشكيله و اختصاصاته من بينها

" 1— وضع أهداف الانتاج للمؤسسات العامة و تنسيق العمل بينها في المجتمع بغرض تطويره و تحقيق أهداف الاشتراكية .

" 2— متابعة العمل بمراحله المتلاحقة في المؤسسات العامة لضمان سير تنفيذه في الطريق الذى يرسمه المجلس لتحقيق الاهداف و تذليل ماقد يعترض التنفيذ من مشاكل أو عقبات .

" 3— الموافقة على الميزانية العامة لقطاع الاعمال الذى تلتزم المؤسسة بتحقيق أهداف و اقرار الحساب الختامي لها " (3) .

---

(1) محمد على شتا : المرجع السابق ، ص : 154 .

(2) و قد أعتبرت المؤسسة العامة النوعية " نظاما وسطا بين المؤسسة العامة المتكاملة أو المتعددة القطاعات و بين الشركات القابضة ، و الفارق بين المؤسسة العامة النوعية ، و المؤسسة العامة المتكاملة هو في درجة التخصص التي تتميز بها المؤسسة النوعية ، كما أن الفارق بينها و بين الشركة القابضة هو في درجة الادارة المباشرة ، ففي الشركة القابضة تتركز أغلب الوظائف فيما عدا الانتاج و التشغيل — في الادارة العامة للشركة القابضة ، على حين يقتصر دور المؤسسة النوعية على الاشراف و التوجيه و الرقابة أكثر من ممارسة و ظائف ادارية تعتبر من صميم عمل الشركة " . راجع محمد على شتا ، المرجع السابق ، ص : 163 .

(3) راجع الملحق بهذا القرار في شأن تحديد الوزراء الاعضاء بالمجلس المذكور و تحديد المؤسسات العامة التي تتبع لكل وزير . بالاضافة مجموعة الشركات و المنشآت التي تضمها كل مؤسسة .

بينما تولي القرار الثاني تنظيم سلطات الوزراء و مسؤوليات كل منها في تحقيق أهداف الانتاج التي يقررها المجلس الاعلى للمؤسسات العامة . و وفقا للقرار الجمهوري رقم 1900 : " يتولى الوزير مسؤوليات التوجيه و التنظيم والاشراف و الرقابة على جميع المؤسسات العامة التي تعمل في الانشطة و القطاعات الانتاجية أو الاستهلاكية التي تدخل في اختصاصه" . ثم فصل القرار المذكور المهام المناطة بالوزير المشرف و المتعلقة بتنفيذ أهداف الانتاج في المؤسسات التي تقع في اختصاصه ، و متابعة سير العمل في تحقيقها ، عن طريق مجالس اداراتها و التنسيق بينها ، و كذلك اعداد مشروع الميزانية العامة في هذه المؤسسات و الشركات التي تضمها .

و يتبين لنا من القوانين التي صدرت فيما بعد أن ارادة المشرع المصري اتجهت باستمرار بخصوص الوصاية على المؤسسات العامة الى التخفيف من هذه الوصاية عليها ، و بالتالي تخليصها من البيروقراطية الادارية التي أصبحت تقف عقبة في سبيل تطورها و ازدهارها . و علاجا لذلك صدر القانون رقم 60 لسنة 1971 ، و الذى أصبحت المؤسسة العامة بمقتضاه وحدة اقتصادية قابضة تأكيدا لعدم تدخلها في الاعمال التنفيذية للوحدات الاقتصادية التابعة لها حيث نصت المادة الاولى منه على أن " يتولى كل وزير — عن طريق المؤسسات العامة — تنفيذ السياسة العامة للدولة ، و متابعتها في القطاع الذى يشرف عليه . " .

و بذلك يكون المشرع قد حرص على ضمان عدم تدخل الوزير في الاعمال التنفيذية للوحدات الاقتصادية التابعة للمؤسسة العامة من جهة ، و عدم تدخل المؤسسة في الاعمال التنفيذية لهذه الوحدات من جهة أخرى ، فالمؤسسة جهاز الوزير الذى يعاونه في تحقيق اهداف الخطة ، كما تتولى هي بدورها تخطيط اهداف الوحدات الاقتصادية ، و متابعة تحقيق تلك الاهداف مع التنسيق بينها ، و تقيم ادائها ، دون التدخل في أعمالها التنفيذية(1) .

---

(1) راجع بخصوص طبيعة وضع المؤسسة بين الوزير و الوحدات الاقتصادية . دكتور أبو زيد رضوان الوجيز في القطاع العام ، المرجع السابق ، ص: 62 و مابعدها . ثم محمد على شتا ، المرجع السابق ، ص: 175 و مابعدها .

و هكذا أصبح في ظل القوانين السارية على "مؤسسات القطاع العام في مصر اليوم امكانية التمييز بين عدة مستويات من الاشراف فهناك سلطات رئيس الجمهورية و رئيس الوزراء و الوزير المختص هذا زيادة على اختصاص مجلس ادارة المؤسسة أو الوحدة و اختصاص رئيسه منفردا (1) .

ثانيا : موقف المشرع الجزائري

لم يكن في وسع المشرع الجزائري مع بداية انشاء القطاع العام أن يولي اهتماما خاصا الى موضوع تنظيم الوصاية على مؤسسات القطاع العام بالذات نظرا للسرعة التي تمت بها عملية تأميم و استعادة الثروات الوطنية من المعمرين الفرنسيين و الاحتكارات الاجنبية ، و انشغاله بتأسيس الشركات و الدواوين الوطنية التي عهد لها ادارة مختلف مظاهر النشاط العام في البلاد، حتى يضمن بذلك استمرار العمل الانتاجي في اطار تنظيمي و قانوني فرضته ظروف معينة ، و لو أدى به الامر — كما ذكرنا من قبل — الى تبني بعض الحلول المستمدة من تجارب سابقة على التجربة الجزائرية في هذا الشان (2) .

لكنه سرعان ما شرع بمجرد الانتهاء من عملية التأميم ، التي توجت باسترجاع قطاع المحروقات في 24 فيفرى 1971 ، في ارساء أسس و مبادئ لتجربة جزائرية ذات خصائص متميزة ، و يبدو ذلك من خلال مجموعة النصوص التي أصدرها في هذا الخصوص ، و من أهمها ميثاق و نظام التسيير الاشتراكي للمؤسسات بواسطة الامر الصادر بتاريخ 16 نوفمبر 1971 . حيث استطاع المشرع الجزائري بواسطة الامر المذكور ان يحدد نظاما عاما لمؤسسات القطاع العام التي تمارس نشاطا اقتصاديا أو اجتماعيا أو ثقافيا ، و يوحد هياكل التسيير فيها ، الامر الذى عجزت عن تحقيقه بلدان أخرى . و ان تحليل المؤسسة في ظل هذا النظام يكشف لنا كما قال السيد مياى MICHEL MIAILLE ، عن مدى الجهد الكبير لتحديد هذه الفكرة انطلاقا من

---

(1) راجع الجدول المقارن ببيان هذه السلطات بمؤلف محمد علي شتا سابق الذكر ص : 380 .

(2) راجع بخصوص هذا الموضوع ، نشأة و تطور القطاع العام في الجزائر بالباب التمهيدي من هذا البحث ، حيث بينا الى أى مدى تأثر المشرع الجزائري بالتجربتين اليوغسلافية و الفرنسية و قد تبنت الاخيرة نظام الشركات المساهمة التطبيقة على المشروعات المؤممة .

نظرة اقتصادية و سياسية -خاصة بالاشتراكية العلميــة (1) .

و لما كان أهم ما تتميز به المؤسسة الراسمالية على المستوى الداخلي ، وجود فصل بين العمال و وسائل الانتاج ، وعلى الصعيد الخارجي هناك فصل بين المؤسسات فيما بينها حيث تكون عناصر مستقلة عن بعضها و كعناصر لســوق تخضع العلاقات فيها لمبدا العرض و الطلب ، فان ميثاق و نظام التسييــر الاشتراكي للمؤسسات حاولا معالجة الموضوع من هاتين الزاويتين ، ففيمــا يتعلق بالفصل القائم بين العمال و وسائل الانتاج جاء النظام المذكور بمبدأ مشاركة العمال في تسيير المؤسسة . و لتقليل الفصل الخارجي بين مؤسســات القطاع العام عمل على ربطها بالتخطيط و وسائل الوصاية .

هكذا اتخذ المشرع الوصاية الادارية لتوجيه السياسة الاقتصادية للمؤسسات الاشتراكية . لذا نص ميثاق التسيير الاشتراكي للمؤسسات على أن " توضـــع المؤسسة تحت سلطة و صاية فريدة؛يجب عليها أن تطبق جميع التوجيهــات ، و على المؤسسة أن تقوم بتأدية مهامها معتمدة في آن واحد على أساس التوجيه الاقتصادي المركزي و حرية المبادرة الممارستين بانسجام و بالتضامن من طــرف مجلس العمال و المديريــة " (2) .

كما تعرض في الفصل السابع من الامر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات الى الوصاية على المؤسسات و مراقبتها ، مبينا " أن الوصاية على المؤسسة،هي و صاية فريدة و تمارسها السلطة المعنية في النص المتضمن احداث المؤسسة(3)، و يكون لها " التفويض المطلق لتوجيه و مراقبة المؤسسة،و هي تتسلم كل التقارير أو البيانات أو المحاضر الموجهة من المؤسسة أو الوحدة" (4) . " و تمــارس الادارات الاخرى للدولة في المؤسسة أو في الوحدة الاختصاصات الناجمة عــن صلاحيات كل واحدة منها و لاسيما فيما يتعلق بالمراقبة المنظمة في اطار الاحكام التشريعية او التنظيمية الجاري بهما العمــل " (5) .

---

(1) Michel MIAILLE: Contribution à une réfflexion théorique sur l'entreprise socialite algérienne.

مقاله المنشور بالمجلة الجزائرية،رقم 3 سبتمبر 1972،ص: 653 .

(2) ميثاق التنظيم الاشتراكي للمؤسسات ، المرجع السابق ، ص: 1735 .

(3) المادة 79 من الامر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسســات .

(4) المادة 80 من الامر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسســات .

(5) المادة 81 من الامر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسســات .

لم يكتف المشرع بذلك، بل حاول تحديد و بلورة موضوع الوصاية الادارية ... على المؤسسة العامة بشيء من التفصيل من خلال اصداره لعـــدة نصوص تطبيقية لاحقة للامر السالف الذكر (1) . و تعتبر المعالجة الحقيقيـــة لهذا الموضوع، كانت أساسا بواسطة الامر رقم 75 ـ 76 بتاريخ 21 نوفمبر 1975 الذى حاول فيه تحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسة الاشتراكية و سلطـــة الوصاية و الادارات الاخرى التابعة للدولة . حيث شرح صلاحيات الوصايـــة في مجال توجيه و مراقبة و تنسيق نشاط المؤسسة ، و وجوب توفير الوسائل اللازمة لتحقيق الاهداف المحددة لها . و ذلك من خلال السهر على توافق نشـــاط المؤسسات للقطاع المكلفة به مع السياسة العامة للدولة بتطبيق التشريـــع و التنظيم الجارى به العمل و التوجيهات الصادرة عن مختلف الادارات المختصة، جاعلا منها مركزا لتنسيق علاقة المؤسسة مع الادارات الاخرى التابعة للدولـــة عندما لا تكون هذه العلاقات مباشرة و منظمة بنصوص أخرى (2) .

و سوف نعود لشرح هذه النصوص، لانها ستكون أساس بحثنا لمظاهر الوصاية الادارية على المؤسسة العامة الاقتصادية ، موضوع الفصل الموالي . و غـايـــة ما هنالك نريد الاشارة فقط الى أن المشرع الجزائرى قد أخص المؤسسات العامة الاقتصادية بالذات ببعض الاهتمام بخصوص علاقة هذا النوع من المؤسســـات بالهيئات الوصية ، و هذا نظرا لطبيعة النشاط الذى تضطلع بممارستـــه . فأصدر القانون الاساسي النموذجي للمؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادى الذى أوجب فيه أن يبين في النص المنشئ في المؤسسة الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادى، أهي مؤسسة وطنية تحت وصاية الوزير ، أو هي ولائية تحت وصايـــة الوالي ، أو هي تابعة للبلدية تحت وصاية رئيس المجلس الشعبي البلدى ، علـــى أن تمارس سلطات الوصاية و المراقبة في جميع هذه المستويات طبقا للتشريـــع المتضمن تحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسة الاشتراكية و سلطة الوصايـــة و الادارات الاخرى التابعة للدولـة (3) .

---

(1) راجع بخصوص هذه النصوص المطبوعة المتعلقة بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات الميثاق و النصوص التطبيقية، الصادرة عن جبهة التحرير الوطني ، اللجنة الوطنية للتسيير الاشتراكي للمؤسسات ، ديسمبر 1975 .

(2) راجع المواد 8 ، 9 و 10 من الامر المتضمن تحديد العلاقات الرئيسيـــة بين المؤسسة الاشتراكية و سلطة الوصاية و الادارات الاخرى التابعة للدولـــة رقم 75/ 76 المؤرخ في 21/ 11/ 1975 .

(3) راجع المواد 2 و 8 و 9 من القانون الاساسي النموذجي للمؤسســـات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادى، رقم: 75/ 23 المؤرخ في 23/ 11/ 1975 .

. كما بين صلاحيات سلطة الوصاية تجاه الوحدة الاقتصادية التي تحدث بموجب قرار يتخذه الوزير الوصي بناء على اقتراح من المدير العام للمؤسسة بعد مشاورة مجلس العمال (1) . و أخيرا بعد صدور القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية و النصوص المكملة له محاولة جريئة من طرف المشرع الجزائري في هذا المجال . و هنا يمكن التساؤل فيما اذا قد ألغى المشرع الوصاية الادارية على المؤسسة ؟ أم أصبحت تمارس بصورة غير مباشرة بواسطة صناديق المساهمة ؟ و هل ستتحقق استقلالية المؤسسة فعلا ؟ لا شك أننا مقبلون على تجربة لم تتضح ملامحها بعد للحكم لها أو عليها .

و سوف نناقش هذه النصوص في المكان المخصص لذلك بالفصل الثاني من هذا الباب و نخلص مما تقدم الى طرح السؤال التالي : الى أي مدى استطاعت هذه المحاولات التشريعية ان توفق في تطوير الاساليب الاشرافية الوصائية ، وتحقق بالتالي التوازن المطلوب بين الادارة المركزية للدولة من جهة و مؤسساتها العامة من جهة أخرى ؟ في الواقع أن معالجة التشريعات لموضوع الوصاية الادارية على مؤسسات القطاع العام الاقتصادي ارتبطت دائما بالاختيارات الاساسية لكل بلد ، فتميزت كل تجربة بخصوصياتها المستمدة من واقعها السياسي و الاجتماعي الذى تعيش فيه ، و كذلك بالمراحل التي يمر بها نظامها الاقتصادى في تطويره ، و الاهمية النسبية التي يحتلها هذا القطاع في النشاط العام بكل بلد . لذلك جاءت هذه المحاولات متباينة يشوبها في الغالب القصور ، فعجزت بالتالي عن تقديم حلول مرضية لهذا الموضوع .
و لم يسلم من النقد حتى أعتى التجارب قدما في انشاء القطاع العام كالاتحاد السوفياتي و يوغسلافيا التي أرست نظاما اداريا ذاتيا عماليا لمؤسساتها . لذلك سعى كثير من الفقهاء أن يتقدموا باقتراحات و أفكار ضمنوها تصوراتهم لما ينبغي أن تكون عليه علاقة مؤسسات القطاع العام الاقتصادى بالادارة المركزية للدولة محاولين بذلك تطوير مفهوم الوصاية الادارية التقليدى الى ما هو أفضل .

---

(1) المادة 8 من المرسوم رقم 73 — 177 بتاريخ 25 أكتوبر 1973 المتعلق بالوحدة الاقتصادية .

المطلب الثاني : المحاولات الفقهيــــة

نتابع في هذا الفرع من البحث عرض بعض المقترحات و الآراء الفقهيــة التي حاولت ايجاد الاسلوب أو الصيغة الثابتة و الملائمة لتنظيم العلاقــة القائمة بين أجهزة الاشراف الادارية المركزية للدولة و مؤسسات القطاع العام الاقتصادى فيها ، و هو ما يرمي بالتالي الى تطوير فكرة الوصاية الاداريــة على هذه المؤسسات . و قد ترددت هذه المحاولات بين آراء تقــترح الاكتفاء باتخاذ بعض الاجراءات و التدابير الادارية و المالية ، بينما تطــرح آراء أخرى أفكارا جديدة بديلة . لهذا سوف نعالج هذه المحاولات الفقهية في فرعين : نتطرق في الاول الى بعض المحاولات التي تقترح اتخاذ تدابير ادارية و مالية . و في الثاني نتناول فيها بعض المحاولات التي تطرح أفكارا جديدة بديلة لفكرة الوصاية على المؤسسات الاقتصاديــة .

الفرع الاول : المحاولات التي تقترح اتخاذ تدابير ادارية و ماليــة

نقوم بتقسيم هذا الفرع الى ثلاث نقاط نتعرض في الاولى الى رأى الاستاذ A.G Dellion و فكرة الوصاية الاقتصادية ، و في الثانية الى اقتراحــات الاستاذ F RANCOIS MARSAL و في الثالثة نتعرض الى التدابيــر الادارية و المالية عند الاستاذ جان بيار بوفيلس .

أولا : الاستــاذ A.G Dellion و فكرة الوصايــة الاقتصاديــة

بعد أن بين الاستاذ " ديليون (1) كيف كان مفهوم الوصاية يقصد بــــه في البداية العلاقة القائمة بين الدولة من جهة و المجموعات المحلية من جهــة ثانية ، ثم تطور هذا المفهوم ليشمل أيضا العلاقة بين الدولة و المؤسســات العامة ذات الطابع الادارى و من بعدها المؤسسات العامة ذات الطابــع الاقتصادى ، لان اختلاف طبيعة نشاط هذه الهيئات يفرض أن تكون الوصايــة الادارية عليها مختلفة أيضا ، و من ثم فان ضرورة تمتع المشروعات الاقتصاديــة بقدر كبير من الاستقلال يعد في تطوره شرطا أساسيا لتعايش واقع اقتصــادى يختلف عن طبيعة النشاط الادارى التقليدى ، الشيء الذى يقتضي أن تكــون الوصاية على هذه المشروعــات محدودة في نطاق ضيق وذات طابع استثنائي .

و اذا كانت المشروعات في فرنسا تتمتع اليوم بحق الطعن أمام المحاكم الادارية ضد القرارات التنظيمية و الفردية الصادرة عن السلطات العامــــة

---

(1) راجع عنده سلطة الوصاية ، و تنظيم الوصاية الفنية ، و التنظيم العــام للوصاية الاقتصادية و المالية ثم رقابة الدولة و مهام هذه الرقابة في فرنســا المرجع السابق ، ص : 61 و ما بعدهــــا .

مثلها مثل الاشخاص العامة الاخرى فان الاستاذ " ديليون " وجد في تعبير الوصاية الاقتصادية كشكل جديد يسمح بتمييزه في نظره عن بقية أشكال الوصاية الاخرى من حيث أسسها و مضمونها (1) . فبعد أن انتقد فكرة انشاء هيئات الوصاية المفوضة Organismes de tutelles délégués لتقوم مقام الجمعيات العامة للمؤسسات بناء على تفويض قانوني من طرف الدولة كــــي تمارس سلطات الوصاية ، و ماتضمنته المواد 33 و 34 من مشروع القانـــون الاساسي العام الذى تم وضعه من طرف لجنة الشؤون الاقتصادية للجمعيــة العامة ، القاضي بانشاء مجلس أعلى للمؤسسات العمومية يضم فروع مختصــة حسب فروع النشاط ليمارس السلطات المخولة الى الجمعيات العامــة للمساهمين Assembleés génerales dactionaires ، لاحـظ أن سلبيات هذه الفكرة تفوق ايجابياتها لأن الوزراء الاوصياء لا يمكنهــم و لاينبغي لهم التخلي عن مسؤولياتهم لهذا لا يمكن تصور هيئة مستقلة تتدخل بين الجهاز التنفيذى و المؤسسات التابعة له . و نتيجة لذلك لم تشمـــل التطبيقات العملية سوى قطاعي التأمينات و البنوك " (2) .

و يؤكد الاستاذ ديليون أنه ليس ضعف الوصاية الفنية هو وحده الذى يدعو بالحاح الى ضرورة وجود وصاية اقتصادية و مالية ، بل لهذا الشكــل الاخير من الوصايــة دوافــع أخــرى .

---

(1) A. G Dellion ، المرجع السابق ، ص : 64 و مابعدها حيث ذكر أن الوصاية على المجموعات المحلية ليست سوى الجانب المقابـــل لاستقلالها شبه السياسي الذى منح الى مجموعة من الاشخاص يسكنون اقليمـا معينا تربطهــم مصالح مشتركة . لذا فان أسس و مبررات هذه الوصاية تعتبر سياسية محضة بينمــا استقلال المؤسسات العامة ذات الطابع الادارى و الاقتصادى نجد لها أسس فنية لا سياسية . و ان الوصاية التي تمــارس على المؤسسات ذات الطابع الادارى هي في الغالب من نوع السلطـــة الرئاسية " Quasi hiérarchique " لممارستها خلال التسيير مما يؤدى أحيانا الى تقييد استقلال المؤسسة فيجعله شكليا أكــثر منه واقعيـــا .

(2) من حيث الصلاحيات ، يعتبر الوزراء مسؤولون مباشرون على مجموع الادارة المكونة لوزارتهم . و يعتبرون أيضا أوصياء على الهيئات العامـــة الواقعة ضمن القطاع المكلفين به ، و هم في جميع الحالات مسؤولون سياسيا عن مهامهم . و اذا كان هذا المبدأ يبدو متناقضا مع فكرة تفويض صلاحيـــات الوصاية ، الا أنه لايتعارض مع وجود وصاية فنية يمارسها الوزير المسؤول عن القطاع الذى تمارس فيه المؤسسة نشاطها ، و لا مع الوصاية الاقتصاديـــة و المالية التي لها دوافعها و مبرراتها الخاصة ، راجع ديليون ، المرجـــع السابق ، ص : 62 و 63 .

أولهما : يجب أن تنصب الوصاية على المؤسسات الاقتصادية المستقلة قبل كل شيء على مراقبة النتائج المترجمة بالقيمة المالية . كما يمكن القول أن المراقبة هي أكثر الاساليب احتراما لاستقلالية المؤسسات من الوصاية الفنية، التي هي في حقيقتها كما قال ليست سوى تقسيم أو اشتراك في مسؤولية التسيير و هو ما يؤدي الى انكار تلك الاستقلالية تماما .

ثانيهما : أن المؤسسة العامة هي (ذمة) مالية عامة موضوعة ، شأنها شأن مجموع ممتلكات الدولة ، تحت مسؤولية وزير المالية ، سواء كان المساهم الوحيد أو المالك لاغلبية الاسهم ، أو ذاتي أو الضامن القانوني أو الفعلي .

ثالثهما : أن تسيير معظم المؤسسات العامة له انعكاسات فورية أو محتملة على الميزانية . هذا الارتباط المالي بين مختلف الهيئات التابعة للدولة ليس مقتصرا على النتائج فحسب، بل و على الاستغلال أيضا ، أن الوزير المسؤول عن اعتمادات الميزانية الخاصة برواتب الموظفين أو لابرام الصفقات العامة لا يمكنه استبعاد الشروط التي تتم فيها اعداد الرواتب و الالتزامات التعاقدية داخل المؤسسات العامة (1) .

و عند تناوله التنظيم العام للوصاية الاقتصادية و المالية في الادارة الفرنسية أوضح أن سلك "مراقبي الدولة" (المراقبون الماليون من قبل) الذين وضعوا تحت سلطة وزير الاقتصاد الوطني، ثم تحت سلطة كاتب الدولة للشؤون الاقتصادية الذي يستعين بدوره بمديرية التنسيق الاقتصادي و المؤسسات العامة ، كان يقوم في آن واحد بالمراقبة الاقتصادية و المالية ، طبقا للاوامر التي يصدرها وزير المالية عن طريق كاتب الدولة للشؤون الاقتصادية . و فيما بعد فقدت مديرية التنسيق الاقتصادي و المؤسسات العامة تأثيرها الى أن اختفت نهائيا مع بداية سنة 1959 ، في حين كانت المديريات الاخرى تدخل بصفة متضاربة و عشوائية ، مساهمة بذلك في اضعاف المستوى المركزي للوصاية الاقتصادية و المالية (2) .

---

(1) A.G Dellion ، المرجع السابق ، ص : 65 و 66 .

(2) و الى جانب ذلك تأسست عدة هيئات متخصصة للمراقبة (شراء ، العقارات الصفقات ، الاجور . . .) . كما انشئت مهام MISSIONS الى جانب رقابة الدولة، وقد تم اعداد القانون الخاص بهذه المهمات و مراقبي الدولة و تعززت صلاحياتهم بهذا الشأن . راجع دياليون ، المرجع السابق ، ص : 74 و 75 .

والى جانب ذلك أبرز أن أهم ما يميز التنظيم الحالي، هو ذلك الضعف في البناء الاداري الذي تعرفه ممارسة الوصاية الاقتصادية و المالية وكذلك التوازن العام للعلاقات القائمة بين الدولة و المؤسسات العامة الاقتصادية. فالموظف هنا مثلا مكلف حقيقة بمراقبة المؤسسة العامة من الناحية الاقتصادية لحساب الدولة، ولكنه لا ينتمي الى أية هيئة مركزية موحدة ترسل اليه بالاوامر الضرورية و تهتم باستقبال و استغلال اعماله.

و امام تعدد السلبيات حيث اصبحت مسؤوليات الوصاية الاقتصادية و المالية متداخلة و متضاربة، و أحيانا لم تعد تأخذ بعين الاعتبار من طرف المصالح المعنية لانها ليست المهمة الوحيدة لديهم، و هو ما أحال دون اعداد و تنفيذ سياسة اقتصادية حكيمة و مستمرة للقطاع العام الاقتصادي.

و لهذا انتهى الى مطالبة بوجوب تحسين هذه الوضعية بانشاء مصلحة مركزية تكلف على وجه التحديد بهذه الوصاية و تكون " مديرية المؤسسات و المساهمات العامة " تحت اشراف وزير المالية و الشؤون الاقتصادية، بحيث تجمع هذه المديرية بين الصلاحيات المخولة حاليا لمديرية الوصاية الاقتصادية و المالية، خاصة فيما يتعلق منها بالمصادقة APPROBATION والتسمية او الترسيم NOMINATION و الفصل و الاجور و برنامج الاستثمار و السياسة الاقتصادية العامة لهذا القطاع.

أن اعادة التنظيم هذه سيكون لها حتما في نظره عدة اجابيات، لترشيد الادارة خاصة فيما يتعلق بعلاقات المراقبين و المؤسسات مع السلطة الوصية. كما أنها ستسمح باعطاء أكثر قوة للمتطلبات الاقتصادية من خلال اعداد سياسة اقتصادية حقيقية، و هو ما كان ينقص رغم المجهودات التي بذلت في هذا الشأن هنا و هناك، لتسوية أو تحكيم العلاقات فيما بين المؤسسات العامة في مجال الصفقات التي تبرمها و التعريفات التي تتفق بشأنها أو النفقات المشتركة و الصلاحيات المشتركة

لتنسيق سياسات التسيير الداخلي للمؤسسات (الاجور، تقسيمات التخزين التموين، البرامج ... الخ)، أو فيما يخص علاقات المؤسسات العامة مع القطاع الخاص (1).

---

(1) راجع A.G Dellion، المرجع السابق، ص: 77.

لقد وفق السيد " ديليزون " في ابرازه مساوئ تنظيم الوصاية على المشروعات العامة في فرنسا ، و نقده لفكرة الوصاية المفروضة لتقوم مثلم الجمعيات العامة ، طبقا للطريقة التي تضمنتها المادتان 43 و 44 من مشروع القانون الاساسي العام للمشروعات هناك . غير أنه في نظرنا شأنه في ذلك شأن معظم المقترحات و الحلول التي يطرحها عادة كتاب الانظمة الرأسمالية ، فهي مستمدة من واقع معين يحتل فيه القطاع العام الاقتصادي مكانا ثانويا الى جانب القطاع الخاص، و من ثمة تاتي اقتراحاتهم غالبا في شكل تدابير و اجراءات علاجية لا تكون نظرية متكاملة لموضوع الاشراف الوصائي على مؤسسات هذا القطاع . و هذا ماتبينه عنده فكرة الوصاية الاقتصادية و ربطها بوزارة الماليـــة .

ثانيــا : الاستـاذ فرانسوا مارسال FRANÇOIS MARSAL واقتراحاته

لقد حاول السيد فرانسوا مارسال François marsal (1) مــن جهته ان يتقدم ببعض المقترحات يراها تؤدي الى زيادة فعالية المؤسســات العامة الاقتصادية في فرنسا، ملاحظا في البداية أن هذا النوع من المؤسسات محصورا بين صنفين من الاهداف : تطوير التنمية الاقتصادية من جهة، والمشاركة في تحقيق التوازن الاقتصادي الظرفي Conjoncturel من جهة أخرى .

و لمتابعة و تحقيق هذين الهدفين تواجه المؤسسات عدة عراقيل تجعلهـا عديمة الفاعلية اقتصاديا . و من هنا يجب العمل في نظره على اعطائها فاعليـة أكثر في هذا المجال . لذا يقترح أن يسمح لها بالتصرف كمؤسسات خاصـة . لان " ظروف المنافسة تجعل المؤسسات العامة تتقارب الى حد كبير مع المؤسسات الخاصة . . . فالفصل بين الاقتصاد العام و الاقتصاد الخاص ينعدم شيئـا فشيئا، فنجد مؤسسات خاصة أصبحت عامة و أخرى عامة أصبحت خاصة . وللثبات أمام المنافسة ، فان المؤسسات العامة تجد نفسها مجبرة على مسايرة ظـروف السوق ، محاولة اهمال الضرورات الاساسية التي تتطلبها المصلحة العامـة تدريجيا لتكييف مع ضرورات المنافســة " .

و الحلول التي يطالب بها الكاتـب هـي :

1 ــ اعادة الاستقلال الذاتي الى المؤسسات العامة : يجب على المسيريــن المعينين من طرف الدولة أن يكونوا مسؤولين أمامها و يمكن عزلهم اذا لم يفـو بتعهداتهم .

---

(1) راجع ملخص لهذا الرأي بمؤلف السيد PIERRE DUBOIT ، المرجع السابق ، ص : 16 و مابعد هـا .

2 ـ اللجوء الى تقنيات التسيير الأكثر نجاعة في اطار اقتصاد السوق و ذلك بوضع تخطيط أكثر صرامة و تدقيق Plus intensif لنشاط المؤسسات العامة "مسموح به من طرف الكومبيوتر بانشاء نماذج عامة لتنمية خيالية أو كما قال (Permise par les performances des ordinateurs et par la mise au point de modéles globausx de développement simulé).

3 ـ معالجة مساوئ استقرار الاستخدام، و ذلك عن طريق تطوير الادارة المشتركة بالاهداف (D.P.O) La direction participative par objetifs أي (توعية العمال بمسؤولياتهم) . وقد ذهب الى حد القول أن الاخذ بفكرة الادارة المشتركة بالاهداف هذه " ربما تسمح باعادة اعطاء العمال المكانة التي أنيطت بهم عند انشاء القطاع العام " .

4 ـ اعادة الاعتبار للربح كمعيار لتسيير عمل تجاري نشيط بفضل منحه حرية تجارية ذات خمسة أوجه : حرية الاختيار للموردين و تحديد مبلغ Mentant المشتريات . حرية تعيين Déterminer حجم المبيعات . حرية وضع شروط البيع . حرية التصنيع . حرية الاستخدام و دفع أجور العمال .

ثم أضاف أنه بفضل عقلنة سياسة الاسعار : " ينبغي على سياسة بيع سلع و خدمات المؤسسة العامة أن توجه اختيار المستهلك . بكيفية يتحمل فيها تماما الاعباء الناتجة عن طلبة ، و بطريقة تجعل ارضاءه ينتج أقل تضحيات للجماعة . . . و أن تكون هذه السياسة مؤمنة من الاثار الخارجية قصد تكييفها مع كل المخاطر المحتملة الوقوع ، اذ يبدو البيع بالتكلفة الجديدة (MARGINAL) أحسن أسلوب لتوجيه الاختيارات الاقتصادية في تطور الاقتصاديات المعاصرة " (1) .

5 ـ اطلاق الحرية المالية للمؤسسات، و وضع تمويل مستقل ذاتيا و متوازن : و هذا معناه تخفيض المساعدات (الدعم) و الديون على المدى الطويل زيادة قيمة الاموال الخاصة بالمؤسسة بواسطة منح أو تخصيص رأس مال مقابل أجر .

---

(1) "La politique de vente des biens et services des entreprises publiques doit étre celle qui oriente la choice du consommateur de maniére à ce qu'il supporte exactement les charges dont sa demande est responsalbe et de maniére à ce qu'une satisfaction donnée entraine le minimum de sacrifices pour lénsemble de la collectivété.... Dûment corigée des effets externes à adapter aux aléas éventuels, la vente au coût marginal apparait comme le meilleur moyen d'orienter les choix économiques dans les économies modernes contemporaines ".

و الاموال الخاصة هذه لا يمكن زيادة مبلغها الا برفع التعريفات (الاسعار) .

6ـ تنظيم مراقبة الدولة لهذه المؤسسات من خلال عقد الاتفاقيات ببرامج مع كل مؤسسة ، و هو عبارة عن مخطط مصادق عليه من طرف السلطة العامة وكذلك من خلال تأسيس مراقبة تسيير (وليس مراقبة سابقة أو لاحقة) .

7ـ تنسيق المؤسسات بتجميع بعضها في شركة تضم عدة مؤسسات HOLDINGS (و هي عبارة عن مؤسسة أو شركة تمتلك أسهم في مؤسسات أخرى و تشرف على أعمالها) . يمكنها التخلي عن بعض القطاعات و المشاركة في قطاعات أخرى .

8ـ التخلي عن الدور الموكل للمؤسسات العامة في اطار السياسة الاقتصادية الظرفيـة .

فكل هذه الاجراءات في نظره تهدف الى تقريب المؤسسة العامة للمؤسسة الخاصة ، لا سيما و أن في الاتجاه المعاكس هناك ضغوط متعددة مفروضة على هذه الاخيرة (أي المؤسسة الخاصة) . تجعلها أكثر قربا من المؤسسات العامة . و هذا التقارب بين هاتين النوعين من المؤسسات ناتج كذلك عن تطور التنظيم الفني أو التكنوقراطي " "TECHNOSTRUCTURE" على مستوى مناصب المديرية سواء في المؤسسة العامة أو الخاصة . و يبقى المشكل في نظره في اشراك كل المؤسسات العامة منها و الخاصة في تحديد و تنفيذ السياسة العامة الاقتصادية . و هنا يبقى كل شيء يجب اكتشافه (1) .

ثالثا : الاستاذ جان بيار بونفيس و التدابير الادارية والمالية

الاراء التي قدمت في هذا الشأن هو رأي الاستاذ "جان بيار بونفيلس" (2) ففي معرض حديثه عن تنظيم المؤسسات الاشتراكية في الجزائر و محاولة اجابته عن السؤالين التاليين : " هل أصبح الاتجاه نحو تحقيق مركزية المؤسسات و استقلاليتها ؟ " ثم " ماهي الترتيبات التي اتخذها المخطط الخماسي لازالة نقاط الضعف في التنظيم و التسيير ؟ " .

---

(1) أو كما قال حرفيا ، " Le problème de l'association des toutes les entreprises tant publiques privées à la definition et à l'exécution de la politique économique globale, et là, tout reste à découvir " .

(2) الاستاذ جان بيار بونفيلس استاذ بجامعة بروكسل ، دراسته تحت عنوان : " ملاحظات حول التوجيهات الاقتصادية و الطاقوية في المخطط الخماسي 80 - 84 و حول تنظيم الاقتصاد الجزائري " . المجاهد الاسبوعي عدد 1204 بتاريخ 2 سبتمبر 1983 ص 22 و 23 تعريب محمد شيخ ، و مما ذكره حول ما تسعى الجزائر الى تحقيقه بخصوص اعادة هيكلة المؤسسات " ، هو في الواقع شبيه بما =

ففي البداية لاحظ رغبة الحكومة الجزائرية في انشاء وحدات انتاجية ذات حجم صغير و متوسط تكون مدعمة للامركزية التي يريد التخطيط فرضها منذ المخطط السابق . و قد أكد المخطط رغبته في " أن يجعل من المؤسسة خلية القاعدة للاقتصاد لها نظامها الاساسي الذي يعطيها سلطات واسعة في اتخاذ المبادرة و تكون موجهة بنظام الترغيب في الاستفادة المادية من النتائج المحصلة ، فعلى هذا يكون المخطط الرئيسي لاعادة تنظيم الوظيفة الانتاجية متمثلا في استقلالية المؤسسة . و في اللجوء الى المبادرة ، و في تحمل المسؤولية حول نتائج الاستغلال وفي الترغيب المادي . وكل ذلك يكون مدعما بامكانية الالتجاء الى النظام البنكي كممول مسؤول عن منح قروض لخزينة المؤسسة و استثمارها البسيط و مدعما كذلك بادماج أكثر من ذي قبل للقطاع الخاص في الصناعات الصغيرة و المتوسطة و في الحرف اليدوية و في الخدمات و التوزيع بالتجزئة" (1) .

كما لاحظ " أن التسيير الاداري للاقتصاد له مساوئه الكبرى أزاء بعض المزايا التي يقدمها و التي يمكن التحصل عليها بطرق أخرى . و من أجل ذلك نعتقد أن الاجراءات التي يقترحها المخطط تعني أن تكون مصحوبة بمنح استقلال حقيقي للمؤسسات و تحديد مسؤولية المسيرين للمؤسسة" .

الا أن استقلالية المؤسسة كعامل من عوامل الفاعلية في نظره لا يمكنها أن تسيء الى التخطيط . فاختياراتها الاستراتيجية لا يمكنها أن تقوم مقام اختيارات المخطط (2) .

= حققته الادارة العليا لمؤسسة جنرال اليكتريك في الولايات المتحدة، التي عمدت الى تجزئة هذه المؤسسة الى وحدات صناعية استراتجية لاسباب مماثلة لما أرادت الجزائر الوصول اليه " .

(1) و يرى أن الترتيبات التي اتخذها المخطط الخماسي هي كلها بدون استثناء رشيدة و كفيلة بأن تحسن فعالية الجهاز الانتاجي، مثلها مثل الاجراءات التي لها طابع التوصية، مثل الكفاح ضد الغلو في كلفة البضاعة و التبذير، أو تجاوز المبالغ المقررة في برنامج الاستثمار و الاجال المحددة للانجاز ، اذا وضعت كلها موضع التنفيذ بكل العمق المطلوب لها .

(2) لان التوازن الدقيق بين الاختيارين في نظره ، يذكرنا بالتخطيط الفرنسي في تطوراته الماضية و كيف يمحى و يزول بسهولة عندما يتحولون الى توجيهات مشكلة من توصيات و بيانات أدت في النهاية الى تولي الامور عمليا الوزارة التقنية و المجموعات الصناعية و المالية، و لا يبدو التخطيط اليوم الا في أحسن صناعة من المخطط الفرنسي .

وهذا يؤدي الى التقرير بأن الاستقلالية للمؤسسة لا ينبغي أن يكون مبررا لمن يقومون بتسييرها لتجاهل اختيارات الامة الاقتصادية و الاجتماعية.
وعلى ذلك ، فان من غير الاستقلالية و من غير المنافسة فان النظام يتعرض الى أخطار الجمود و التحجر بقصد أن عاملي الخلق و التحدى في غير الفترات الاستثنائية من اعادة البناء أو التنمية المكثفة من أجل البقاء ، و ان النجاح الذى حققته المؤسسات العمومية في النمسا لاحسن تعبير عن مدى التأثير الايجابي و الفعال للاستقلال التنافسي في المؤسسات الاشتراكية على الاقتصاد".

لذلك تساءل عن كيفية امكان تنظيم هذه الاستقلالية التنافسية داخل اقتصاد جديد اشتراكي و مخطط ؟ .
و اجابة عن هذا السؤال حاول الاستاذ جان بيار بوفيلس أن يقدم عدة اقتراحات نوردها فيمايلي :

1 ـ الكف عن تحديد الاسعار اداريا من طرف اللجان الوطنية المشكلة لهذا الغرض . و هذا ليس معناه الكف عن رقابة الاسعار و عن تطبيق لامركزية الاسعار في اتجاه المؤسسات ، و هذا لا يمنع من تأطير الاسعار على المستوى المركزى للتخطيط ، و يكون الغرض ... في ذلك الحين اجراء رقابة لتحديد التغيرات في الاسعار لمعرفة الواقع الاقتصادى .

2 ـ اللجوء الى الاسعار على أنها من أدوات التسيير العقلاني للمؤسسات وفقا لتوصيات المخطط و ليست مؤشرات تم اعدادها مركزيا و التي يمكن أن يحدث طابعها الادارى انحرافات في الاقتصاد . و من أجل ذلك ينبغي أن تتوفر الاسعار على درجة كافية من المرونة . و تكون تعبيرا عن التفاوت بين العرض و الطلب ، و تعكس كامل الكلفة في الانتاج و في التوزيع . وينبغي أن يكون استعمال الاسعار على أنها أداة من أدوات السياسة الاجتماعية ، استعمالا حتى لا تؤدي الى تضييع كل الفوائد المنتظرة على مستوى الاعلام الاقتصادى الموضوعي . فيجب أن تتوقف الاسعار فيما يخص بعض المواد على حد أعلى ، و على التغيرات الاجتماعية المقررة و على رقابة الاسعار .

3 ـ الزام المؤسسات بتحقيق الموازنة في حساباتها ، بعد خصم المبالغ المخصصة للاستهلاك ، و الاعباء المالية و التمويل الذاتي ، و كذا ضرورة الغاء المساعدات المقدمة لموازنة الميزانيات و التي تؤدي الى جعل التسيير مرتخيا و مطلوقا كما يظهر ذلك في التخطيط السوفياتي ، و هي مسؤولة جزئيا في أحداث التضخم .

4 — و فيما اذا كان التسيير يشتكي عجزا و قع التعرف عليه عن طريق الخسارة المسجلة أو عن طريق مردودية غير كافية في رؤوس الاموال الموضوعة تحت تصرف المؤسسة، فانه يجب معاقبة المسؤولين بتخفيض الامتيازات المادية التي يتمتعون بها و بتعويضهم اذا اقتضى الامر.

5 — جعل التدخل على المستوى المركزي وعلى مستوى الوصايات محصورا في التعليمات الاستراتيجية و في نقل المستحدثات الجديدة في المخطط وفي برنامج الاستثمارات، و ذلك مقابل جعل المسؤولين على هذه المؤسسات مسؤولين بأتم معنى الكلمة .

6 — احداث نظام لترغيب العمال ماديا و تدعيم مشاركتهم في نفس الوقت في سير المؤسسة . "

المطلب الثاني : بعض الافكار البديلة لفكرة الوصاية على المؤسسة الاقتصادية

أولا : فكرة المركزية الديمقراطية

ان الفكر السائد لدى الفقهاء الاشتراكيين منذ ظهور الدولة الاشتراكية هو وجوب الاخذ بما يسمونه " المركزية الديمقراطية " لادارة النشاط العام الاقتصادي و هي فكرة انتقلت من السياسة الى الادارة و الاقتصاد ، فأصبحت لها مبادئ ترتبط بالادارة الحكومية و بخاصية تلك الادارة . و سوف نشرح فيما يلي بصورة موجزة مفهوم الديمقراطية المركزية في المنظورين السياسي و الاقتصادي الاشتراكيين ، ثم المبادئ التي ترتبط بفكرة المركزية الديمقراطية .

أ — مفهوم المركزية الديمقراطية في المنظورين السياسي و الاقتصادي :

ان فكرة المركزية الديمقراطية لادارة النشاط العام الاقتصادي جاءت في الاصل من السياسة الى الادارة و الاقتصاد ، حيث نمت و تطورت مع ظهور الاحزاب الثورية التي اتخذتها كمبدأ من المبادئ الاساسية التي تقوم عليها تنظيمها الداخلي و نشاطها العملي .

و المركزية الديمقراطية وفقا للمنظور السياسي ، تتمثل في ضمان وحدة تصرفات و عمل كافة أعضاء الحزب عند تنفيذ القرارات التي تتخذها القيادة العليا للحزب . ففكرة الديمقراطية المركزية هنا، تقوم على وحدة ارتباط العلاقة الجدلية بين المركزية التي يقصد بها وجوب صدور القرارات من مركز واحد، ثم الديمقراطية التي تعني اتاحة الفرصة أمام جميع الاعضاء ليشاركوا في عملية اتخاذ و ضع هذه القرارات . و يكون ذلك عن طريق المناقشة و ابداء الرأي

والحوار البناء والخروج في النهاية برأي يكون معبرا عن غالبية هذه الاراء تصدره القيادة المركزية العليا، ويلتزم بتنفيذه الجميع بما في ذلك من كان متناقضا لوجهة نظرهم .

انتقلت هذه الافكار من ميدان العمل السياسي الى العمل الاداري بوجه عام والادارة الاقتصادية على وجه الخصوص، حيث جرى تطبيق مبدأ الادارة المركزية الديمقراطية في ميدان النشاط الاقتصادي، عندما تمارس الدولة الادارة الاقتصادية على أساس أن العمل الاجتماعي بالمقاييس الكبيرة، يتطلب نمطا من الادارة تقوم على ايجاد الانسجام بين كل عمل فردي تتم تأديته بهدف الوصول الى تحقيق الوظيفة العامة المقررة مسبقا كهدف مقصود من تأدية العمل (1) .

لذلك يرى جل الفقهاء الاشتراكيين، أن تحقيق الانسجام وتحاشي الوقوع في التناقضات داخل الاقتصاد الوطني، الذي ينتج عادة عن ممارسة مؤسسة لنشاط يتناقض مع نشاط مؤسسة أخرى ، أو تعارضه مع القوانين الاقتصادية الاساسية ، فانه لا يتأتى الى عن طريق وحدة ادارة جميع المؤسسات، وتوحيد اهدافها ، ومن ثم يجب أن يوجه مركز وحيد ينسق عمل الالاف من العاملين، ويوجههم باتجاه انجاز هدف واحد وواضح ، وبالتالي فان توحيد نشاط مؤسسات القطاع العام الاقتصادي ، وكل الرغبات والارادات يتم عن طريق وجود خطة عامة وشاملة تصدر من مركز واحد، الذي هو الدولة، التي تدير الملكية الاجتماعية لصالح المجتمع . وهكذا فان ممارسة المركزية الديمقراطية في الادارة الحكومية للاقتصاد يعنون بها " تطابق عمل آلاف ومئات الآلاف العاملين الذين يناقشون القرارات على المستويات التي يعملون بها، ضمن الورشة والمصنع والمجمع وقطاع الانتاج، لتظهر فيما بعد وحدة هذه الارادة في صيغة قرار اقتصادي يصدر من المركز، أي عن مجلس الوزراء أو هيئة تخطيط الدولة ، بمعنى عن سلطة الدولة ، التي يفترض أنها تمثل مصالح كل هؤلاء العاملين " .

---

(1) يراجع بخصوص هذا الموضوع، شلموت ويشر وماركس توميل : المركزية الديمقراطية في الادارة العلمية للمؤسسات سلسلة (راسيونل أنه افكتيف) ، باللغة الالمانية، دار نشر الاقتصاد برلين، 1975 ، ص : 11 .

ان المركزية الديمقراطية بهذا المعنى تعتبر في نظرهم نمطا مبتكسرا يهدف الى تلافي مخاطر الانزلاق في أخطار كل من المركزية و اللامركزيسة في الادارة الاقتصادية خاصة فهي عبارة عن عملية خلق الوحدة التي تجمع بين تخطيط و ادارة التطور الاجتماعي و الاقتصادي،التي تتم ممارستها مسن قبل سلطة الدولة الاشتراكية بشكل مركزي محكم من جهة ، و باشتراك العاملين في تخطيط و ادارة الاقتصاد من جهة ثانية ، و هذا يتطلب :

1 ـ يجب أن تعمل المؤسسة العامة الاقتصادية و فقا لنفس الاسس والمعايير المتبعة في ادارة الاقتصاد الوطني ككل ، بحيث يجب أن تكون مبادئ العمل النظرية و التطبيقية موحدة ، حتى يمكن و ضع مقاييس موحدة يسهل على أساسها مقارنة مؤسسة بأخرى .

2 ـ أن يتم اتخاذ القرارات الاقتصادية العامة من قبل السلطة المركزيـــة (مجلس الوزراء و الاجهزة الموازيـة لـه) .

3 ـ يجب أن يتلقى مدير المؤسسة التعليمات من الادارة التي يتبع لها مـن الوزير المختص.

4 ـ يجب اشراك العاملين في ادارة و تخطيط الاقتصاد الوطني، و تقييم القرارات الاقتصادية المتخذة و ابداء الرأي فيهـا ، و تقديم اقتراحاتهم لتحسينها . و يتم ذلك عن طريق الهيئات و التنظيمات الحزبية و النقابيـة و العمالية القائمة ضمن اطار المؤسسة .

ب ـ مبادئ المركزيـة الديمقراطيـة في المنظور الاقتصـادي

من أهم هذه المبادئ :

1 ـ مبدأ تصنيف المؤسسات الاقتصادية وفقا لطبيعة انتاجهـا .
2 ـ مبدأ الادارة الفرديـــة و المسؤوليـــة الشخصيـــــــة .
3 ـ مبدأ المراقبـــة .
4 ـ العمـل و فـق مبـدأ المحاسبـــــــة الاقتصاديـــة .

ثانيـا : فكـرة " الادارة بالاهـداف و التقييم بالنتائج " " D.P.O "

اهتم كتاب الادارة في البداية بموضوع " الادارة بالاهداف و التقييم بالنتائج " D.P.O " داخل المشروعات الانتاجية ، حيث لاحظ البعض أهـــم ما يتميز به العصر الحديث هو تزايد عدد المؤسسات و اتساع حجمها بالاضافة الى تزايد الطلب على الخدمات الاجتماعية و ارتفاع مستوى المعيشة و تغييـر الاوضاع الاجتماعية و التكنولوجية بسرعة و تضارب المصالح و القيم الاجتماعيـة

حتى صار من الصعب على أى مسؤول مهما كانت كفاءته أن يتحكم في مجرى الامور بسهولة،فيوجه نشاط المؤسسة التي يديرها بدقة وعناية . هذه العوامل وغيرها دفعت ة المسؤولين و المفكرين في مجال الادارة العامة أن يبحثوا عن طرق و أساليب جديدة لمواجهة المصاعب التي برزت و تفاقمت حدتها في مجـــــال العمل " (1) .

و اذا كانت المشاكل التي تواجه المؤسسات والمشروعات تكاد أن تكون متشابهة في معظمها فان مواقف القادة الاداريين لمعالجة هذه المشاكل تختلف من شخص لاخر ، وقد وجد نفر من هؤلاء المديرين " يخطط لكل عمل يقوم به ، سواء فـــي الحاضر أو المستقبل ، بحيث يأخذ احتياطه من جميع القضايا و الظروف الـــتي تتأثر بها مؤسسته و لا يسمح لهذه الظروف أن تؤثر سلبيا في ادارته لانه وضـــع أهدافا محددة مقدمة ، و استراتيجية دقيقة تحتوي على بدائل و اختيارات مدروسة ، و حدد اجراءات العمل التي يقوم بها في كل حالة ، و قام باعـــداد و تدريب العناصر البشرية التي هي في مستوى المسؤولية و قادرة على تحمـــل المسؤولية و متعاونة مع القيادة في القمة و مع العاملين التنفيذين في القاعدة . و يطلق على هذا النوع من القادة الادارين " بالمؤثرين " في مجرى الامـــور أى أنهم يقومون بالمبادرات و يتقبلون التغيير و لايخافون منه ، و يظهـــرون استعدادهم لتحمل المسؤولية و العواقب في حالة بروز بعض المخاطر . فالشيء المهم بالنسبة اليهم هو العمل حسب الخطة الموضوعة بالتعاون مع المعاونـين لهم و بلوغ الاهداف المنشودة " (2) . هذا النوع من القادة الاداريـــين هو الذى يستعمل أسلوب الادارة بالاهداف في نظر كتاب الادارة،لانه يقـــوم بتحديد خطوات دقيقة للعمل في : وضع خطة مبدئية يحدد فيها الاهــداف التي يمكن تحقيقها ، تناقش مع المساعدين ، و الاتفاق على خطة عمل جماعيـــة تتضمن واجبات كل من القيادة و المساعدين ، مع التزام كل طرف بتنفيذ ما أسنـد

---

(1) دكتور عمار بوحوش،الاتجاهات الحديثة في علم الادارة ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر 1984 ، ص : 343 راجع عنده"الادارة بالاهداف فـــي المؤسسات العامة ، و اتجاهات القادة الاداريين التي تختلف باختـــــلاف تكوينهم .

(2) Karl albert. successful management by objectives Engleurood cliffs N.J: prentaic hamm inc I978 pp 4 - 6.

مشـار اليه بمؤلـف الدكتور عمار بوحوش سابق الذكر،ص : 345،الهامـش.

اليه من واجبات ، ثم استعراض النتائج و تقويم خطة العمل المرسومة — مع امكانية تنقيح الخطة الموضوعة و جعلها متمشية مع الظروف الجديدة (1) .

و أمام تزايد شكوى مديرى المشروعات من مطالبتهم بتنفيذ خطط لم يشتركوا في وضعها و مساءلتهم عن تحقيق أهداف لم يؤخذ رأيهم في مدى امكانية تحقيقها ، قد أدى الى ظهور فكرة الادارة بالاهداف و التقييم بالنتائج كأسلوب و فلسفة في الادارة للقضاء على هذه الشكوى و يرى كتاب الادارة أنه أصبح بالامكان استخدام الادارة بالاهداف كأسلوب اشرافي على المشروعات بدل أتباع أسلوب الاشراف و التوجيه من خلال الاجراءات التقليدية المعقدة . " و ينتج من اتباع هذا الاسلوب تحديد أهداف واقعية يمكن تحقيقها و كذلك تحديد برامج عملية تضمن تحقيق هذه الاهداف . فالمدير الذى يقوم بوضع الخطة هو الذى يحدد الاداء الذى ستتم مراقبته ، و هو الذى يحدد الانشطة المسؤول عنها ، و يبحث عن طرق لتحسين أداء هذه الانشطة " (2) .

---

(1) على محمد عبد الوهاب ، دليلك في الادارة بالاهداف ، الرياض . معهد الادارة العامة 1980 ، ص: 8 و 9 . مشار اليه بمؤلف د . عمار بوحوش المسابق ذكره ، ص: 346 . راجع عند هذا الاخير خطوات العمل في مجال الادارة بالاهداف ، و كذلك مفهومها العلمي ثم التعاريف الفقهية لها من بينها تعريف "جون هامبل JOHN-HUNBLE " فهي عنده "وجود نظام ديناميكي يجمع بين احتياجات الشركة المتمثلة في تحقيق فائدتها و تطور اهدافها ، و احتياجات المدير التي تتلخص في المساهمة و تطوير نفسه ذاتيا" بينما يذهب "أوديورن odiorne " بأن جوهر الادارة بالاهداف يتمثل في نوع العمل الجماعي و المشاركة في اتخاذ القرارات بين القادة و الاداريين و مساعديهم . فهي بالنسبة اليه طريقة لخلق التعاون بين الرئيس و المرؤوس في تحديد الاهداف عن طريق الحوار و النقاش و الاتفاق على صلاحيات و مهمة الرئيس و المرؤوس و ضبط مقاييس العمل التي يتم على اساسها تقويم النتائج ، و المساهمات الايجابية التي يقدمها كل مسؤول في منصبه .

(2) د . محمد عبد الله عبد الرحيم المرجع السابق ، ص: 236 .

و هذا الاسلوب يوجب تحديدا دقيقا للعمل الذى يقوم به المسيرون للمشروعات وفقا للاهداف و النتائج المعينة المسندة اليهم من طرف الهيئات الوصية العليا المشرفة،التي يجب أن تفوض لهم السلطة اللازمة لتحقيق ذلك ، كما يسمح لهم أن يقرروا - في حدود السياسة العامة للمشروع - أفضل و أنجح الطرق لتحقيق هذه النتائج . ثم تقوم هذه الهيئات في وقت محدد لاحق بقياس الاداء،بناء على ما أنجزه كل مدير أو مرؤوس ، وليس بناء على قدرته على تنفيذ أوامر معينة متعلقة بكيفية أداء عمله . لانه يفترض معرفة مدير المشروع أو المرؤوس بأفضل الطرق لاداء عمله أكثر من رئيسه ، و انه يستطيع اتخاذ المبادرة للبحث عن اكتشاف وسائل أفضل لتحقيق الاهداف المرجوة . على أن يتم ذلك في اطار الضوابط التي تقتضيها السياسة العامة و المراجعة الدورية للنتائج المحققة (1) . و مجمل القول حول هذه الاراء الفقهية،أن بعضها اتجه الى تقديم اقتراحات يغلب عليها طابع اتخاذ تدابير ادارية و مالية اصلاحية،بغرض تحرير أو تخليص المشروعات العامة الاقتصادية من التناقضات التي يعرفها هذا النوع من المؤسسات في بعض الانظمة ، نظرا لغياب الضوابط التنظيمية و القانونية اللازمة و بالتالي فانها لم تقدم سوى حلولا جزئية للموضوع مستمدة من وجهة نظر ليبرالية ، دون أن تتمكن من وضع حلا دائما و نهائيا لمشكل الوصاية الادارية على مشروعات القطاع العام . و لكن ماينبغي الاعتراف به أن المشروعات العامة في الانظمة الرأسمالية و ان كانت مازالت تفتقر الى وحدة التنظيم،و وضوح الاهداف المحددة من طرف الهيئات العليا المشرفة حيث تعيش في الغالب شأنها شأن مؤسسات القطاع الخاص ، الا أنها تعمل في محيط له تقاليد عريقة راسخة في مجال المعاملات التجارية و الصناعية . كما يعهد بادارتها الى شخصيات من ذوى الكفاءة العالية لهم سمعتهم في وسط الاعمال ، حتى أن رواتبهم تفوق رواتب الوزراء ، فيقال في بلد كفرنسا مثلا أنه من السهل أن تجد وزيرا غير أنك من الصعب أن تجد رئيس مجلس ادارة أو مديرا عاما لمؤسسة . أما البعض الاخر من الاراء فقد اتجه في محاولاته الى البحث عن حلول جذرية للمشكل المطروح أكثر جدية و عمق،محاولا التوفيق بين معضلتي مركزية و لامركزية نشاط هذه المؤسسات من خلال أطروحات حديثة المتمثلة في " الديمقراطية الادارية المركزية " ، و " الادارة بالاهداف " ، سعيا الى بناء نظرية جديدة تطور فكرة الاشراف الاداري على المؤسسات العامة الاقتصادية .

---

(1) د . محمد عبد الله عبد الرحيم ، المرجع السابق،ص، 236 و 237 . و مابعدها حيث أبرز ميزات أسلوب الادارة بالاهداف و متطلبات نجاحها .

لكن جميع هذه الاراء على اختلافها ترمي الى تحقيق هدف رئيسي، الاوهو اعطاء أكبر قدر من حرية الادارة الى هذه المشروعات و ازالة العراقيل البيروقراطية المعيقة لعملها المنتج (1) .

ان المتمعن في مجمل هذه المحاولات الفقهية يجد معظمها يغلب عليه طابع التدابير المالية والادارية ، لحل المشاكل التي تواجهها مؤسسات القطاع المؤمم في الانظمة الرأسمالية، ومعالجة الازمات التي تمر بها هذه الانظمة من حين لاخر ، بسبب سوء استخدامها للموارد الانتاجية ، حيث يكون الهدف من الانتاج ، هو تحقيق الربح ، بعمل قوى السوق (2) . لذلك

---

(1) وقد تناول الاستاذ عبد اللطيف بن أشنهو موضوع الوصاية على المؤسسات العامة الاقتصادية حيث طلب وجوب اعادة النظر فيها ، لان الوصاية التقنية في رأيه، يجب أن تنصب على ممارسة النشاطات التي لها علاقة بالانتاج أو الاستثمار ، و هما وظيفتان تتجاوزان صلاحيات المؤسسة الاقتصادية ، كتوجيهات الهيكلة و تحديد و تيرة النمو لمختلف الفروع ، تعيين الشروط التكنولوجية لنمو مختلف الفروع، و التعريف في اطار الخطة بالسياسات الواجب اتخاذها ازاء القطاع الخاص ، و أخيرا التنسيق بين سياسات التكوين بكل المؤسسات ؛ و بعبارة أخرى، فان للوصاية صلاحية تحليل و اقتراح شروط و امكانيات هذا النمو ، بالاضافة الى اعداد سياسة الانتاجية الداخلية أو مابين القطاعات ، كذلك، و في اطار لامركزية التخطيط فان القرارات المتعلقة بتجديد و تطوير القوة الانتاجية تكون من اختصاصات الوصاية التقنية . و يذهب الكاتب الى القول، أن مفهوم الوصاية التقنية لا يعني وحدة الوصاية بل يرى أنه من الافضل أن تقوم علاقات أخرى تربط المؤسسة بادارات قطاعية حينما يتعلق الامر بالتسويق ، التكوين أو القضايا المالية . التخطيط و التطور في الجزائر 1962 ـ 1980 . المرجع السابق ، ص : 165 . راجع عنده أيضا قوله "ان النمو المستقل الشعبي كمرحلة لبناء الاشتراكية ، يتطلب ديمقراطية السلطة الاقتصادية . تتحقق هذه الديمقراطية، من خلال تسيير المؤسسات و تكون هنا بصدد الديمقراطية الداخلية . لكن هذا الشكل من الديمقراطية لا يكفي اذا لم يتضمن القرارات المتعلقة بالتوجيهات الشاملة و العامة للنمو الاقتصادي و الاجتماعي و تنظيمه . . . أن التسيير الاشتراكي للمؤسسات يعتبر وسيلة فعالة لممارسة الديمقراطية الداخلية لا وسيلة لتحقيق الديمقراطية الاقتصادية الشاملة بالمعنى المتفق عليه أعلاه ، في حين أن اجتماع الديمقراطية الداخلية و الديمقراطية الاقتصادية الشاملة هو الشرط الاساسي في بناء النمو المستقل و الشعبي ، ص : 270 .

(2) د . محمد دويدار ، مبادئ الاقتصاد السياسي ، الشركة الوطنية للنشر و التوزيع ، الجزائر 1981 ، ص : 487 و مابعدها . و قد أشار الى أن نمط استخدام الموارد الانتاجية في هذه الانظمة، يتحدد بالهدف من الانتاج و هو تحقيق الربح ـ و بعمل قوى السوق . ففي محاولتهم لتحقيق هذا الهدف "يتخذ العديد من المنتجين قرارات متضاربة تتعلق بنوع الانتاج و الكميات التي تنتج و الكميات التي تستخدم من كل عنصر ، و غيرها من القرارات . هذه الكيفية لاستخدام هذه الموارد الانتاجية و توزيعها بين النشاطات المختلفة تؤدي الى سوء استخدام هذه الموارد تفوت على المجتمع زيادة في الانتاج من الممكن تحقيقها عن طريق أكثر ترشيدا لنفس الموارد في ظل نفس الظروف..." .

فهي محاولات ترتبط في معظمها بواقع معين تحتل فيه القطاع العام مرتبة ثانوية بالمقارنة مع القطاع الخاص ، ومن ثمة فهي لا تقدم حلولا جذرية لمشاكل المؤسسة العامة الاقتصادية وطريقة الاشراف الوصائي عليها في واقع غير واقعها ، وواقع الانظمة الرأسمالية يتبنى نموذج التسيير الذي يعتمد على تحقيق "الفاعلية المالية" ولو على حساب "الفعالية الاجتماعية" (1) الشيء الذي جعله يفتقر الى البعد الاجتماعي والانساني ، ويهمل دور الفرد في تحقيق فاعلية أداء العملية الانتاجية . وفي اعتقادنا أن حل المشكل لا يكمن في اتخاذ مجرد تدابير واجراءات وقائية أو علاجية ظرفية بقدر ماهو البحث عن ايجاد تنظيم قانوني واقتصادي يشمل تنظيم علاقة المؤسسة بهيئات الاشراف المركزية من ناحية ، وتنظيم العلاقات داخل المؤسسة من ناحية ثانية والعلاقات التي تقوم على الاعتماد المتبادل بين هذه المؤسسات من ناحية ثالثة . لنحدد من خلال ذلك نمط التنظيم الاقتصادي الأنسب (2) . والتوصل الى التنظيم الأنسب ،كما قال الدكتور محمد دويدار ، " ليس بالامر السهل كما أنه ليس بالامكان تقديم نموذج يوفق بين الاعتبارات المتضاربة ويصلح لكل الحالات ، اذ أنسب الحلول أمر يتوقف على مستوى التطور الذي وصلت اليه القوى الانتاجية للمجتمع ونوع روابط الانتاج السائدة ومدى سيطرة المجتمع الجديد" (3) .

---

(1) راجع على سبيل المثال، مقترحات السيد فرنسوا مارسال FRANÇOIS MARSAL في هذا الشأن، حيث طالب باعطاء المؤسسة حرية اختيار الموردين ، وحرية تحديد كمية المشتريات ، وحرية تعيين حجم المبيعات وحرية شروط البيع ، وحرية التصنيع ، وحرية الاستخدام ودفع الاجور للعمال ... الخ . PIERRE DUBOIS ، المرجع السابق ص : 16 وما بعدها .

(2) ماذكره د . محمد دويدار، أن تحديد نمط التنظيم الاقتصادي" يشير من القضايا مايعد من أهم المشكلات التنظيمية في الاقتصاد الاشتراكي وذلك لما لنمط التنظيم المتبع من آثار على كفاءة الجهاز الانتاجي وعلى الوضع الاجتماعي لمختلف الفئات الاجتماعية المشتركة في عملية الانتاج" المرجع السابق ،ص : 514 .

(3) د . محمد دويدار ، المرجع السابق ،ص : 514 . حيث واصل قوله أن " نمط التنظيم الاقتصادي يتحدد اذن بمستوى تطور الاقتصاد القومي، (وهو مستوى يحدد درجة تعقيد الاقتصاد القومي أي تعدد النشاطات وتعدد الوحدات التي تقوم بكل نشاط وكذلك حجم الوحدات الانتاجية ... الى غير ذلك) ويحكمه نوع روابط الانتاج ... يترتب على ذلك أن البحث عن النمط الأنسب للتنظيم الاقتصادي يتعين أن يأخذ في الاعتبار المرحلة التي يمر بها الاقتصاد القومي ومستلزمات هذه المرحلة " .

الفصـل الثـانـي

مظاهر الوصاية الادارية على نشاط المؤسسة العامة الاقتصادية في التجربة الجزائرية

تمهيد و تقسيم : تكلمنا في الفصل الاول من هذا الباب عن مفهوم الوصاية الادارية بصورة عامة،فأبرزنا خصائصها و أهدافها و أقسامها . كما تعرضنا الى أهم المحاولات التشريحية و الفقهية التي عملت على تطوير مفهومها و أساليب ممارستها على مؤسسات القطاع العام الاقتصادي باعتبارها فكرة قانونية و تنظيمية جاء بها المشرع كبديل للعلاقة السائدة في ظل السلطة الرئاسية،بغرض تنظيم عملية اشراف الاجهزة الادارية العليا في الدولة علىماتفرع عنها من أشخاص معنوية عامة على الصعيدين الاقليمي أو المصلحي،و بالتالي فرض المشروعية و تحقيق ملاءمة و كفاءة أداء هذه الاشخاص . و تستند الوصاية في النظام الادارى الجزائري الى أسس أيديولوجية و دستورية و قانونية و تنظيمية (1) .

و من بين النصوص التي أوجبت على الهيئة الوصية أن توجه نشاط المؤسسة الخاضعة لوصايتها ، نذكر بأحكام المادة 80،من الامر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات التي أعطت سلطة الوصاية،" التفويض المطلق لتوجيه و مراقبة المؤسسة الاشتراكية أو الوحدة الانتاجية ، بناء على الاختصاصات الممنوحة لكل واحدة منها في هذا الشأن " .

كما أوجبت المادة 3 من القانون المتضمن التخطيط" اشراف الدولة على توجيه أعمال الاعوان الاقتصاديين و الاجتماعيين و تأطيرها ، لا سيما من خلال ضبط الوتيرة الاقتصادية،ثم ضمان و حدوية قيادة التنمية ، و تحقيق الاهداف و البرامج المقررة تحقيقا منسجما " (2) .

---

(1) و من ذلك أكد الميثاق الوطني حتى بعد اثرائه سنة 1986 ،على الوظائف التي يجب أن تضطلع بها الهيئات المركزية ، حيث نص على أنه " ينبغي أن تقوم الهيئات المركزية في هذا الاطار بمهام التوجيه ، والتنظيم و التخطيط ، و التنشيط ، و المراقبة ، و أن تتكفل أيضا بمهام التحكيم و التنسيق بين المؤسسات بما فيها البنوك ، و بغية تحقيق تعبئة فعالة للوسائل اللازمة لسير التنمية "، المرجع السابق ، ص 211و212(الجريدة الرسمية) .

(2) قانون رقم 88ـ02 المؤرخ في 12 يناير سنة 1988 .

الفصل الثاني

مظاهر الوصاية الادارية على نشاط المؤسسة العامة الاقتصادية في التجربة الجزائرية

تمهيد و تقسيم : تكلمنا في الفصل الاول من هذا الباب عن مفهوم الوصاية الادارية بصورة عامة، فأبرزنا خصائصها و أهدافها و أقسامها . كما تعرضنا الى أهم المحاولات التشريعية و الفقهية التي عملت على تطوير مفهومها و أساليب ممارستها على مؤسسات القطاع العام الاقتصادي باعتبارها فكرة قانونية و تنظيمية جاء بها المشرع كبديل للعلاقة السائدة في ظل السلطة الرئاسية، بغرض تنظيم عملية اشراف الاجهزة الادارية العليا في الدولة على ما تفرع عنها من أشخاص معنوية عامة على الصعيدين الاقليمي أو المصلحي، و بالتالي فرض المشروعية و تحقيق ملاءمة و كفاءة آداء هذه الاشخاص . و تستند الوصاية في النظام الادارى الجزائري الى أسس أيديولوجية و دستورية و قانونية و تنظيمية (1) .

و من بين النصوص التي أوجبت على الهيئة الوصية أن توجه نشاط المؤسسة الخاضعة لوصايتها ، نذكر بأحكام المادة 80 من الامر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات التي أعطت سلطة الوصاية " التفويض المطلق لتوجيه و مراقبة المؤسسة الاشتراكية أو الوحدة الانتاجية ، بناء على الاختصاصات الممنوحة لكل واحدة منها في هذا الشأن " .

كما أوجبت المادة 3 من القانون المتضمن التخطيط " اشراف الدولة على توجيه أعمال الاعوان الاقتصاديين و الاجتماعيين و تأطيرها ، لا سيما من خلال ضبط الوتيرة الاقتصادية ، ثم ضمان وحدوية قيادة التنمية ، و تحقيق الاهداف و البرامج المقررة تحقيقا منسجما " (2) .

---

(1) و من ذلك أكد الميثاق الوطني حتى بعد اثرائه سنة 1986 ، على الوظائف التي يجب أن تضطلع بها الهيئات المركزية ، حيث نص على أنه " ينبغي أن تقوم الهيئات المركزية في هذا الاطار بمهام التوجيه ، والتنظيم و التخطيط ، و التنشيط و المراقبة ، و أن تتكفل أيضا بمهام التحكيم و التنسيق بين المؤسسات بما فيها البنوك ، و بغية تحقيق تعبئة فعالة للوسائل اللازمة لسير التنمية " ، المرجع السابق ، ص: 211و212 (الجريدة الرسمية) .

(2) قانون رقم 88ـ02 المؤرخ في 12 يناير سنة 1988 .

و بالاضافة الى ذلك فان اللوائح الادارية تلعب هي أيضا دورا مهما في تأسيس فكرة الوصاية الادارية على المؤسسات العامة الاقتصادية ، و هذا من خلال تحديدها المهام العامة لهياكل الادارة و أجهزتها سواء على الصعيد المركزي أو المحلي . فالوزارة على سبيل المثال، هي تتولى وفقا لهذه اللوائح " تحضير الاعمال و القرارات السياسية و الاقتصادية و الادارية و التقنية التي لها صلة بصلاحيات الادارة و التوجيه و التنسيق و التخطيط و الرقابة التي يضطلع بها الوزير و نائب الوزير ، ان اقتضى الامر ، في مجال القطاع التابع لاختصاصهما " (1) .

كما أنه يتعين على المفتشية العامة للوزارة زيادة على تأكدها من السير العادي المنتظم للهياكل و الهيئات اللامركزية و غير المركزية و المقاولات والمؤسسات التابعة للوزارة ، أن تتأكد أيضا " ان المؤسسات و الهيئات العمومية التي تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و تتبع الوزارة ، تتصرف في اطار هدفها وفقا للقواعد و الاجراءات التي تطبق عليها ، و ذلك في حدود سلطة الوصاية التي تسندها الى الوزير القوانين و التنظيمات الجاري بها العمل " (2) .
على أنه بقدر ما تكون هذه الوصاية ضرورية، يجب أن تبقى سلطة الوصاية كأصل عام محدودة في مداها و نطاقها و لا تمارس الا بناء على نص قانوني ، لذا ينبغي عدم تساوي مظاهرها في ذلك بمظاهر السلطة الرئاسية ، لانها مستوى اشرافي محدود، يرد استثناء على حرية أو استقلال تلك الاشخاص المعنوية التي رغب المشرع في منحها قدرا من الحرية في ادارة شؤونها ، و هي حرية تتسع و تضيق بحسب ظروف كل بلد ، و هو أمر لا يتحقق الا بتأمين هذا القدر من حرية الادارة عن طريق توفير الضمانات القانونية و القضائية الكفيلة بحماية المؤسسة من كل التجاوزات التي يمكن أن تمس باختصاصاتها في هذا الشأن .

و سوف نعمل في هذا الفصل انطلاقا من المبدأ الفقهي القائل: " لا وصاية بدون نص " على عرض أهم مظاهر الوصاية الادارية على المؤسسة العامة الاقتصادية استنادا الى النصوص القانونية و واقع النظام الاداري الجزائري و من ثم نقوم بتقسيم موضوع دراسة هذا الفصل الى مبحثين :

---

(1) المادة 2 من المرسوم الذي يحدد المهام العامة لهياكل الادارة المركزية و أجهزتها في الوزارات . سالف الذكر .

(2) المادتين 11 و 12 من نفس المرسوم ، راجع كذلك المادة 7 من المرسوم الذي يضبط أجهزة الادارة العامة في الولاية و هياكلها و يحدد مهامها و تنظيمها . و قد سبق ذكره .

المبحث الاول : نتناول فيه مظاهر الوصاية الادارية على نشاط المؤسسة العامة الاقتصادية قبل الاصلاح الجديد .

المبحث الثاني : نخصصه لتقييم التجربة الماضية و مدى تحقيق استقلالية المؤسسة في ضوء الاصلاح الجديد مع اقتراح نظام جديد للوصاية على المؤسسة .

المبحث الاول : مظاهر الوصاية الادارية على نشاط المؤسسة العامة الاقتصادية قبل الاصلاح الجديد

تخضع المؤسسات العامة الاقتصادية في النظام الادارى الجزائري بصورة عامة الى وصاية الهيئات الادارية العليا، سواء كانت هذه الهيئات مركزية أم هيئات لا مركزية، فهي تملك تفويضا مطلقا لتوجيه و مراقبة المؤسسة الخاضعة لوصايتها بصريح النص، فهي تتسلم كل التقارير و البيانات أو المحاضر الموجهة من المؤسسة او الوحدة (1) . كما أجاز المشرع " ممارسة الادارات الاخرى للدولة في المؤسسة أو الوحدة الاختصاصات الناجمة من صلاحيات كل واحدة منها، ولا سيما فيما يتعلق بالمراقبة المتسمة في اطار الاحكام التشريعية أو التنظيمية الجاري العمل بها " (2) .

و لقد درج المشرع منذ نشأة القطاع العام الاقتصادي على تحديد مهام سلطة الوصاية في وظيفتين أساسيتين ، هما: " التوجيه و الرقابة " . بل كثيرا ما كان يلجأ الى انشاء مجلسا يعهد اليه بتوجيه و مراقبة المؤسسة ، هذا زيادة على الجهة الوصية المختصة (3) . لكن لم يسبق له أن حاول تحديد مضمون هذين التعبيرين الا بعد صدور الميثاق و الامر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات و النصوص اللاحقة المكملة لهما ، و لا سيما الامر المتعلق بتحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسة الاشتراكية و سلطة الوصاية و الادارات الاخرى التابعة للدولة .

و بالرغم من أن وظيفتي التوجيه و الرقابة تعدان من الوظائف الاساسية لكل مستوى اشرافي قيادى و رئاسي خاصة في المجال الادارى، و أن الفصل بين هاتين الوظيفتين أو بين احداهما و الوظائف الاخرى كالتخطيط و التنظيم

---

(1) المادة 80 من الامر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات .
(2) المادة 82 من الامر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات .
(3) يراجع بخصوص مجالس التوجيه و المراقبة، موضوع نشأة و تطور القطاع العام الاقتصادى، بالفصل التمهيدى من هذا البحث و قد عاد المشرع الى انشاء هذه المجالس بالنسبة للمؤسسات ذات الطابع العلمي و الفني ، راجع على سبيل المثال، صلاحيات مجالس التوجيه الخاصة بمراكز البحث المحدثة لدى الادارات المركزية ، مرسوم رقم 83-521 المؤرخ في 10-09-83 ، الجريدة الرسمية رقم 83 لسنة 1983 .

و التنسيق،هو فصل نسبي نظرا للتداخل و تكامل هذه الوظائف فيما بينهما فان المشرع سعى الى ذلك من خلال ما وضعه من نصوص حاول فيها بيان و تحديد مجال صلاحيات الوصاية على المؤسسة فيما يتعلق بالتوجيه و الرقابة .

هذه النصوص هي التي سنعتمدها كأساس لتتبع أهم مظاهر الوصاية على نشاط المؤسسة في التجربة الجزائرية موضوع هذا البحث ، و تبعا لذلك،فاننا نقسم الموضوع الى مطلبين :

المطلب الاول : نخصصه للتوجيه كمظهر من مظاهر الوصاية الادارية على نشاط المؤسسة العامة الاقتصادية

المطلب الثاني : نتناول فيه الرقابة كمظهر من مظاهر الوصاية الادارية على نشاط المؤسسة العامة الاقتصادية

المطلب الاول : التوجيه كمظهر من مظاهر الوصاية الادارية على نشاط المؤسسة العامة الاقتصادية

وضع المشرع الجزائري المؤسسة تحت سلطة وصاية واحدة أو فريدة تمارسها السلطة المعنية في النص المتضمن احداث المؤسسة ، و هي مطالبة بتطبيق جميع التوجيهات الصادرة على الهيئات العليا و المبادئ التي تحكم تسيير النشاط العام،وعلى المؤسسة أن تقوم بتأدية مهامها معتمدة في آن واحد على أساس التوجيه الاقتصادي المركزي و حرية المبادرة الممارسين بانسجام و بالتعاون من طرف مجلس العمال و المديرية (1) . لكنه في نفس الوقت أعطى للادارات الاخرى التابعة للدولة تجاه المؤسسة،حق توجيهها ومراقبتها .

لذلك نقسم موضوع هذا المطلب الى فرعين التاليين :

الفرع الاول : نتكلم فيه عن التوجيه الذى تمارسه الجهة المختصة بالوصاية

الفرع الثاني : نخصصه للتوجيه الذى تمارسه الادارات الاخرى للدولة

---

(1) ميثاق التنظيم الاشتراكي للمؤسسات،م 1 من الامر المتضمن تحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسة الاشتراكية و سلطة الوصاية .

الفرع **الاول** : التوجيه الذى تمارسه الجهة المختصة بالوصاية

ذكرنا من قبل أن المشرع الجزائرى قد أخص سلطة الوصاية على مؤسسات القطاع العام بوظيفتين هامتين هما على التوالي : سلطة التوجيه وسلطة الرقابة ، بحيث يكون للجهة الوصية التفويض المطلق فيما يتعلق بتوجيه ورقابة المؤسسة ، فهي لذلك تتسلم كل التقارير أو البيانات أو المحاضر الموجهة من المؤسسة أو الوحدة .

كما ذكرنا أيضا أن المشرع لم يكتف بالمعنى العام لهذين التعبيرين بل حاول شرح و توضيح المعنى المقصود بهما ، و هذا من خلال مواد الامر المتضمن تحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسة و سلطة الوصاية للادارات الاخرى التابعة للدولة ، و لاسيما المادتين 9 و 10 منه ، حيث تعرض فيهما المشرع الى شرح و تحليل فكرتي التوجيه و الرقابة بكثير من التوسع و الامعان و الدقة ، فخصص المادة 9 لوظيفة التوجيه و المادة 10 لوظيفة الرقابة . و بشأن التوجيه الذى تمارسه الجهة المختصة بالوصاية على المؤسسة العامة الاقتصادية ، فان المادة 9 من الامر المذكور قد حاولت من خلال فقراتها الثلاث أن تحدد مفهوم التوجيه و تبين وسائل و أوجه ممارسته من طرف السلطة المكلفة بالوصاية على النحو الذى سنبينه بعد حين . ثم قام في الفقرة الاخيرة بتسليط الضوء على وظيفة التنسيق باعتبارها عنصرا من عناصر التوجيه و أسلوب من أساليبه ، يرتبط به و يكمله ، و بذلك فهي ضرورة من ضروريات ممارسة وظيفة التوجيه .

و بناء على ما تقدم فانه يمكن معالجة الدور الذى أوكل للجهة المختصة بالوصاية في مجال توجيه و تنسيق نشاط المؤسسة في النقاط التالية :

الاولى : نتكلم فيها عن دور الوصاية في توضيح محتوى أهداف سياسة التنمية للقطاعات ، و تنشيط اعداد مشروع مخططات التنمية .

الثانية : نتناول فيها دور الوصاية في تنسيق النشاط الاقتصادى والاجتماعي للقطاع .

الثالثة : نشرح فيها الطرق العملية لممارسة وظيفة التوجيه .

اولا : توضيح محتوى أهداف قطاعات النشاط الاقتصادى و تنشيط أعداد مشاريع المخططات التنموية

تقوم السلطة الوصية في مجال التوجيه وفقا لما نصت عليه الفقرة الاولى و الثانية من المادة 9 من الامر المتضمن تحديد العلاقات الرئيسية بين السلطة الوصية و الادارات الاخرى التابعة للدولة ، بتوضيح لكل مؤسسة

محتوى أهداف قطاعات النشاط الاقتصادى فيما يخص سياسة التنمية ، فهي تنمي و تعمق مجموع التوجيهات فيما يخص سياسة القطاع و الأهداف المحددة لها و التدابير الواجب اتخاذها و الوسائل الواجب تجنيدها . كما أنها تنشط تحضير و اعداد مشروع مخطط التنمية لمجموع نشاطات القطاع . الموضوع تحت وصايتها ، وعليه فاننا نفصل الحديث في هذه النقطة كما يلي :

أ — في مجال توضيح لكل مؤسسة محتوى أهداف قطاعات النشاط الاقتصادى

يجب على الهيئة الوصية " أن توضح بالنسبة لكل مؤسسة محتوى أهداف قطاعات النشاط الاقتصادى فيما يخص سياسة التنمية و ذلك طبقا لتوجيهات المخطط الوطني . وفي هذا النطاق ، فهي تنمي و تعمق مجموع التوجيهات فيما يخص السياسة المحسوسة للقطاع و الاهداف المخصصة لها و التدابير الواجب اتخاذها و الوسائل التي يجب تجنيدها " (1) .

و بالتأمل في مضمون هذه الفقرة يتبين لنا أن الدور التوجيهي الذي أنيط بالهيئة الوصية يتمثل في شرح السياسات العامة المحددة من طرف القيادة العليا في اطار التوجيهات و المبادئ التي تحكم مظاهر النشاط العام في الدولة ، وتطبيقا لتوجيهات المخطط الوطني للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية على المدى البعيد والمتوسط و من ثم فان سلطة الوصاية مطالبة أولا و قبل كل شيء بتوضيح هذه السياسة و ترجمتها الى لغة اقتصادية (برامج ، استثمار ، انتاج ، تسويق ...) و تحليلها و تبسيطها حتى تصير في متناول الاطارات المسيرة للمؤسسات و الوحدات الاقتصادية التابعة للقطاع الموجود تحت اشرافها . و بعبارة أخرى فان سلطة الوصاية تقوم بعملية التوضيح هذه حتى يتسنى لكل مؤسسة معرفة نصيبها في انجاز المخطط العام داخل قطاع النشاط الذى تنتمي اليه .

ان مهمة السلطة الوصية هي بادئ ذي بدء مراعاة التطبيق الحسن و الفعلي للخطة الاقتصادية و توعية المؤسسة بدورها المحسوس في هذا الشأن من أجل تجسيد أهداف الخطة و الالتزام بأوامرها ، و الحيلولة دون التخطي لمتطلباتها الملحة . فعملية " التوضيح " ماهي سوى أسلوب من أساليب التوجيه الذي تمارسه سلطة الوصاية على المؤسسة العامة الاقتصادية تماشيا مع اهداف الخطة التنموية و هي — أي عملية التوضيح — تنطوي على مجموعة من الوظائف الضمنية التي نستخلصها من الممارسة الواقعية لسلطة التوجيه منها على سبيل المثال الوظيفة الاستشارية التي تقوم بها الجهة

---

(1) الفقرة 1 من المادة 9 ، من الامر السالف الذكر .

الوصية تجاه المؤسسة من خلال ماتصدره اليها من آراء و توجيهات و نصائح فيما يخص تحديد و اتباع الوسائل الناجعة لحل المشكلات التي تعترض المؤسسة في نشاطها . بالاضافة الى ذلك يمكننا أن نلمس وظيفة أخرى هي وظيفة الاعلام ، اذ أن سلطة الوصاية تضطلع بمهمة اطلاع المؤسسة على كل ماجد من تقنيات حديثة في مختلف المجالات التي لها صلة بموضوع نشاطها الاقتصادي وعن الدور الذي يجب أن تلعبه كل مؤسسة من هذه المؤسسات في هذا الشأن ، و عن الامكانيات المتاحة ، و تنظيم الوسائل و الامكانات المتوفرة . و يلاحظ أن المشرع لم يكتف بالنص على مجرد توضيح أهداف قطاعات النشاط الاقتصادى فيما يخص سياسة التنمية و فقا لتوجيهات المخطط الوطني ، بل ألزم الجهة الوصية بتنمية و تعميق مجموع التوجيهات المتعلقة بالسياسة الخاصة بالقطاع و الاهداف المخصصة لهما و التدابير الواجب اتخاذها و الوسائل التي يجب تجنيدها .

و معنى ذلك أن مضمون التوجيه الذى تقوم به سلطة الوصاية يشمل توسيع البحث و تدقيق التفصيل للتوجيهات الصادرة عن القيادة السياسية و الادارية العليا في الدولة ، باعتبارها الاطار العام الذي لايمكن تجاوزه من طرف مستويات الاشراف الاخرى وصائية كانت أم رئاسية ، كما أن الخطة التنموية تعبر عن سياسة تسعى مختلف الجهات المعنية الى تحقيق أهدافها و هي أهداف سياسية و اقتصادية و اجتماعية و ادارية ، ترتبط ببعضها البعض ارتباطا وثيقا (1) .

و من هذا المنطلق ينبغي على الوصاية أن تحدد مهام كل قطاع ، و في نفس القطاع تقسم الاعباء على كل مؤسسة مع توضيح الاهداف و الوسائل القابلة لتحقيقها ، مع مراعاة الامكانيات المادية و المالية و البشرية و نوعية نشاطاتها . كما يجب على الوصاية تتبع نشاط المؤسسة عن قرب للتدخل في الوقت المناسب من أجل مساعدتها على ازالة العراقيل و الاشار الخارجية التي يمكن أن تكون عائقا أمام السير الحسن للمؤسسة .

---

(1) يراجع التوجيهات العامة للتنمية ، مشروع المخطط الخماسي 1980 — 1984 ، وزارة التخطيط و التهيئة العمرانية ماي 1980 حيث أشار الى أن هذا المخطط يهدف الى تنفيذ مجموع الاعمال التي يجب أن تسمح في حدود 1990 بتحقيق المطامح الاجتماعية الاساسية للسكان . و أنظر كذلك المبادئ العامة في كل من قانون رقم 80—11 المؤرخ في 13 ديسمبر سنة 1980 المتضمن المخطط الخماسي 1980 — 1984 ، و القانون رقم 84—22 المؤرخ في 24 ديسمبر 1984 المتضمن المخطط الخماسي 1985 — 1989 . و قد جاء في المادة 2 من القانون الاخير " يهدف المخطط الخماسي 1985 — 1989 الى تجسيد توجيهات المؤتمر الخماسي لحزب جبهة التحرير الوطني و قرارات الدورة الثانية عشر للجنة المركزية و يندرج في الافاق الاقتصادية و الاجتماعية لسنة 2000 .

ب — في مجال تنشيط تحضير و اعداد مشاريع مخططات التنمية :

جاء في الفقرة الثانية من المادة 9 سالفة الذكر، أن الوصاية تقوم بناء على وظيفتها التوجيهية " بتنشيط تحضير و اعداد مشروع مخطط التنمية لمجموع نشاطات القطاع و أن تسعى الاقتراحات الخاصة بأجزاء من المنسة للمخطط القصير الاجل ، و لهذا الغرض فهي تصادق على مشاريع المخططات المسنوية و لعدة سنوات للمؤسسة قصد الموافقة عليها من قبل الحكومة " .

من المعلوم أن السلطة السياسية العليا هي التي تحدد أهداف الخطة نيابة عن المجتمع . كما تقوم باصدار موافقتها النهائية عليها قبل عرضها على الهيئة التشريعية . و حتى يكتب لهذه الخطة النجاح يجب أن تكون واقعية و متناسقة و ديمقراطية في جميع مراحل اعدادها أو تنفيذها . و هو أمر لا يأتي الا بمساهمة المستويات الاخرى كالمؤسسات و الوحدات الانتاجية وكذا عمالها في مناقشة الخطة و ابداء الرأي و الاقتراحات اللازمة في هذا الشأن (1) . و لهذا فان المشرع كلف السلطة الوصية زيادة على المهام السابقة بمهمة تنشيط عملية تحضير و اعداد مشروع مخطط سنوي يشمل جميع نشاطات القطاع الواقع تحت وصايتها . و هو أمر طبيعي اذا علمنا أن كل مؤسسة أصبحت تضطلع بتنفيذ جزء من الخطة تتعلق مباشرة بنشاطها . فبعد عملية الشرح و التفسير ثم الانماء و التعميق لمختلف توجيهات الخطة الاقتصادية، تشرع كل مؤسسة في اعداد برنامج عمل يتضمن حصيلة الاهداف المحددة الواجب تحقيقها في ظرف معين من الزمن كأن يكون مخطط سنوي أو لعدة سنوات باعتبار أن الخطة الاقتصادية تمتد الى عدة سنوات ، مثلا ، المخطط الخماسي يتضمن تنبؤات لخمس سنوات ، لكن المؤسسة تجزئه الى مخططات سنوية حتى يسهل تنفيذه .

و يتمثل دور الوصاية ابتداء في اجراء لقاءات مكثفة مع مسيري المهمات قصد تنويرهم و اطلاعهم على تقنيات التخطيط ، و تنشيط الاجتماعات عن طريق المساهمة بالاراء و التدابير الفعالة و الاقتراحات البناءة من أجل اعداد

---

(1) قد يتم التخطيط مبتدئا من القمة و منتهيا بالقاعدة ، أو مبتدئا من القاعدة و منتهيا بالقمة . لكن الغالبية العظمى من الكتاب الاقتصاديين قاتهم لايميلون الى تفضيل هذا النوع من التخطيط على ذلك ، و لايعتقدون بأن ثمة تعارضا بين النوعين ، مادام في الامكان الجمع بينهما ، في نفس الوقت . لوضع خطة دقيقة وواقعية . راجع في ذلك دكتور حسين عمر ، التنمية و التخطيط الاقتصادي ، ديوان المطبوعات الجامعية بالجزائر ، 1985 ، ص 103 .

مخططات قصيرة الاجل تشمل القطاع ككل ، كما أنها تصادق على مشاريع المخططات السنوية منها أو لعدة سنوات و المحددة بالتعاون مع المؤسسة و الوحدات الانتاجية و ذلك قبل رفعها الى الحكومة للموافقة عليها و تبنيها .

ثانيا : تنسيق النشاط الاجتماعي و الاقتصادي للقطاع

لقد ربط المشرع الجزائري بين وظيفتي التوجيه و التنسيق ، حيث أدرج هذا الاخير ضمن الوظيفة التوجيهية ، فجعله بذلك وسيلة من وسائلها و هدفا من أهدافها ، و نظرا لما تكتسبه وظيفة التنسيق في الانظمة الادارية الحديثة من أهمية بالغة ، خصص له المشرع الفقرة الثالثة من المادة 9 من الامر المتضمن تحديد العلاقات الرئيسية بين سلطة الوصاية و الادارات الاخرى التابعة للدولة ، التي شرح في فقراتها الفرعية السبع دور السلطة الوصية في تنسيق النشاط الاقتصادي و الاجتماعي للقطاع الذي تشرف عليه ، مع وضع تحت تصرف المؤسسة الوسائل التي تسمح بتحقيق الاهداف المخصصة لها (1) .

---

(1) جاء الفقرة الثالثة من المادة 9 للامر المذكور مايلي :
3 ـ أن تنسق النشاط الاقتصادى و الاجتماعي للقطاع و أن تضع تحت تصرف المؤسسة الوسائل التي تسمح بتحقيق الاهداف المخصصة لها .
و في [illegible] هذا الميدان .
3ـ1 : فهي تنظم مجموع نشاطات القطاع في حدود اختصاصاتها .
3ـ2 : و تضبط مجموع النصوص المتعلقة بالمعايير التقنية و الادارية لتسيير المؤسسات و ذلك بالاتصال بالمؤسسة في نطاق الاحكام التشريعية والتنظيمية الجارى بها العمل .
3ـ3 : و تنظم ضمن اطار التخطيط الاقتصادي و التجاري و المالي وبالاتصال مع الادارات الاخرى المختصة الوسائل التقنية و المالية الضرورية لتسيير المؤسسة على أساس الاهداف المخصصة لها .
3ـ4 : و تصادق عند الاقتضاء مع الاداراتالاخرى المعنية على مايلي :
ـ الاقتراحات فيما يخص الحسابات السنوية التقديرية للمؤسسة يوم 30 يونيو على الاكثر من السنة السابقة لبدء السنة المالية المعنية .
ـ مشروع القانون الاساسي للمستخدمين ، ـ مشروع تنظيم المؤسسة
ـ مشاريع توسيع نشاطات المؤسسة و مشاريع احداث فروع و حصص مساهمة المؤسسة قصد المصادقة عليها من قبل الحكومة .
3ـ5 : تقوم بتعيين المديرين العامين المساعدين و مديري المؤسسة و الوحدات و الفروع و تقدم اقتراحات فيما يخص تعيين المديرين العامين و ذلك طبقا للامر رقم 71ـ74 المؤرخ في 16 نوفمبر 1971 و المشار اليه أعلاه .
3ـ6 : تقرر التدابير الخاصة بالقطاع الذى هي مكلفة به في حالة وقوع نزاعات بين المؤسسات التابعة لها .
3ـ7 : تقوم عند الاقتضاء مع الادارات الاخرى التابعة للدولة بمايلي :
ـ احداث مجالس التنسيق .
ـ المصادقة على الاقتراحات و التوصيات وآراء مجالس التنسيق .

و نفضل في البداية ابراز أهمية التنسيق ثم نعود الى تحليل و مناقشة مضمونه استنادا الى الفقرة الثالثة من المادة 9 آنفة الذكر .

أ ـ أهمية الوظيفة التنسيقية

يرى بعض كتاب الادارة أن المعنى الواسع للتنسيق ليس سوى " ادراك أفضل للحاجات الحقيقية للبيئة و للمواطنين في كافة نواحي النشاط الانساني كما أنه تحديد أفضل للموارد المختلفة التي يمكن استغلالها لاشباع هذه الحاجات " (1) .

أو هو " التوفيق بين نشاط الجماعة التي تعمل على تحقيق غرض مشترك و بث الانسجام بين أفرادها ، بحيث يبذل كل منهم قصارى جهده في تحقيق الغاية المشتركة " (2) .

و بغض النظر عن تراوح هذين التعريفين بين المفهوم العام الاجتماعي و التنظيمي الاداري لفكرة التنسيق ، فان وظيفة التنسيق قد ازدادت أهميتها في عصرنا الحاضر نتيجة للتغيير الذي أصاب وظيفة الدولة التي أصبحت تمارس مختلف الانشطة الادارية و الاقتصادية و الاجتماعية . فمنذ أعقاب الحرب العالمية ، ولوج الدولة مجال النشاط الاقتصادي ، بدأ الميل الى زيادة الوزارات و تضخمها . كما ظهر عدد كبير من المنظمات و المؤسسات العامة الادارية و الاقتصادية و المهنية ، فبدأ من المتعذر على الوزارات و المؤسسات العامة منها و حتى الخاصة أن تعيش بمعزل عن بعضها البعض لوجود صلات و ثيقة بينهما حتى يتم نشاطها جميعا في صورة منسقة

---

(1) د . فتوح ابو العزم و فارس خليل و هبة ، المرجع السابق ، ص : 210 . ومما ///// ذكره في مجال حديثه عن التخطيط و صلته بالادارة أن القواعد الاساسية ترتكز على مبدأ الواقعية . الاستمرار و التجدد ، الشمول و التكامل المرونة ، التنسيق .

(2) د . سليمان محمد الطماوي ، مبادئ علم الادارة العامة ، المرجع السابق ص : 208 . و قد أورد قولا للسيد Henry Bunbry " أن الاداري الناجح هو الذي تصبح المقدرة على التنسيق لديه بمثابة الغريزة أو العادة ، و الرئيس الذي يحس بعجزه أو تقصيره في هذه الناحية ، من الخير له و لصالح العمل أن يتخلى عن مكانه " كما أورد قولا آخر لاستاذ هوايت حول التنسيق بأنه " واجب عام و معقد و لاينتهي . و النشاط المتعلق بالتنسيق هو جزء لا يتجزأ من مقتضيات الادارة العامة و يتم في جميع الاتجاهات : فالتنسيق ضروري بالنسبة الى مختلف أوجه النشاط داخل الادارة الواحدة ، و بين ادارة معينة و مايتساوى معها في المرتبة أو مايعلوها من الادارات ، و هو ضروري أيضا في نطاق العلاقة بين الادارة و بين السلطات السياسية و بينها و بين الافراد و الجماعات ذوي المصالح الخاصة . و بينها و بين الهيئات المحلية ... الخ " ، ص : 207 .

و لا يعطل بعضها البعض . مما دعا مختلف الدول على تباين أنظمتها الى انشاء لجان و هيئات و ادارات متخصصة عهد اليها للقيام بعملية التنسيق(1).

غير أن التنسيق مهما تعددت و سائله و تنوعت ، مايزال يقوم على بعض العناصر لنجاحه ، منها : اعتماده على حسن و سلامة التنظيم الاداري في الدولة . و توزيع العمل على الهيئات و الموظفين حسب قواعد التخصص ثم جعل كل واحد منهم يحس بروح التعاون في جميع المستويات الادارية . و تعتمد الانظمة الرأسمالية في هذا الشأن على الميزانية باعتبارها الاداة الرئيسية للتخطيط الحكومي ، و تحديد البرامج ، و تفويض السلطة ، والتوجيه و التنسيق ، و الرقابة ، و التفتيش . و الخطة في هذه الانظمة كانت تخضع للميزانية . أما في الانظمة الاشتراكية فان الميزانية أصبحت تخضع للخطة باعتبارها الاداة الرئيسية التي يتم من خلالها رسم سياسة الدولة في المناحي الاقتصادية و الاجتماعية و بذلك انتقل دور التنسيق اليها وأصبحت تلعب دورا أساسيا في عملية التنسيق (2) .

و قد ذهب الدكتور سليمان محمد الطماوى الى القول " أن مهمة التنسيق شاقة و معقدة ، و متعددة الجوانب ، فهي لا تقتصر على ترتيب العمل داخل الادارة ، بل تتعداه الى علاقة الادارة بغيرها من الادارات الاخرى في نطاق الوزارة الواحدة و في علاقتها بالوزارات الاخرى ، بل و في علاقاتها بالجماعات و المنظمات غير الادارية ، و من ثم فان وظيفة التنسيق لا تقتصر في الحقيقة على الموظفين الاداريين ، بل يشترط فيها كبار المسؤولين السياسيين في الدولة ، فهي من المجالات التي تلتقي فيها السياسة بالادارة " (3) .

و قد كان التنسيق موضوعا لدراسة عملية عميقة في المؤتمر الرابع عشر الذى عقده المعهد الدولي للعلوم الادارية في " دبلن " بارلندا سنة 1968 بين 3 و 6 سبتمبر ، تحت عنوان " المشاكل الادارية المتعلقة بالتنسيق في مجال التنمية الاقتصادية و الاجتماعية " حيث أدرج التنسيق تحت

---

(1) د . سليمان محمد الطماوى : مبادئ الادارة العامة ، المرجع السابق ص : 209 و مما ذكره أن مابلغه تعدد الجهات المكلفة بالتنسيق في الادارة الامريكية ، جعل الفقهاء هناك يتساءلون عما اذا كان نشاط المنسقين بذاته قد أصبح في حاجة الى التنسيق .

(2) محمد عبد الرحيم عنبر ، المرجع السابق ، ص : 55 و مابعدها .

(3) د . سليمان محمد الطماوى ، مبادئ الادارة العامة ، المرجع السابق ص : 212 .

الموضوع العام الذي أقره المؤتمر و هو تطويع الادارة لمقتضيات المجتمع المتغير. فالتنسيق مطالب أن يقيم موازنة بين تعدد المراكز الضرورية التي تربط بين جميع أوجه النشاط الحكومي ، و يصدق هذا المعنى على ادارة الدولة كما يصدق بالنسبة لادارات المشروعات و الجمعيات في كافة المجتمعات (1).

ب ـ التنسيق في منظور المادة 9 من الامر رقم 75 ـ 76 :

لقد لاحظنا من قبل أن المشرع الجزائري حرص على أن يجعل من ادارة الدولة المكلفة بممارسة الوصاية على مؤسسات القطاع العام مركزا لتنسيق علاقات هذه الاخيرة مع سلطة الوصاية و الادارات الاخرى التابعة للدولة عند ما لا تكون هذه العلاقة مباشرة و منظمة (2).

و بالتأمل في مضمون الفقرة الثالثة من المادة 9 للامر المشار اليه، نجد المشرع قد حاول من جهة أن يوضح و يبين دور الوصاية في مجال تنسيق نشاط مؤسسات القطاع التابع لها ، سواء فيما بينها و بين هذه المؤسسات ، أو فيما بينها و بين الادارات الاخرى المختصة أو المعنية بنشاط القطاع و كذلك حتى فيما بين هذه المؤسسات و بين أجهزة القيادة المركزية العليا للدولة. كما حاول من جهة أخرى أن يحدد و يبرز الوسائل و الاساليب و الصور المباشرة و الغير مباشرة التي تمارس بواسطتها سلطة الوصاية وظيفتها التنسيقية :

1 ـ عن طريق سلطتها التنظيمية :

تملك الجهة المكلفة بالوصاية سلطة تنظيم مجموع نشاطات القطاع الموضوع تحت اشرافها في حدود اختصاصاتها (3) . و بناء على هذه السلطة التنظيمية يمكنها أن تنشئ و تلغي أي جهاز اداري على مستوى القطاع التابع لها ، و لذلك رسم أسلوب العمل فيه. على أن يكون ضمن المجال الذي تتركه لها النصوص الصادرة من جهات أعلى منها أيا كان موضوعها (4) . لذلك فهي مكلفة على الخصوص " بضبط مجموع النصوص المتعلقة بالمعايير التقنية و الادارية لتسيير المؤسسات و ذلك بالاتصال بالمؤسسة في نطاق الاحكام التشريعية و التنظيمية و الجاري بها العمل " (5) . كما أنها مكلفة أيضا " بتنظيم ضمن إطار المخطط الاقتصادي و التجاري و المالي و بالاتصال مع الادارات المختصة الوسائل التقنية و المالية الضرورية لتسيير المؤسسة على أساس الاهداف المخصصة لها " (6) . و المقصود بهذه المعايير و الوسائل هنا كل ما يرتبط بتقرير

(1) مجلة العلوم الادارية المصرية العدد الصادر بتاريخ ديسمبر 1960 .
(2) المادة 2 من الامر المتضمن تحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسة وسلطة الوصاية والادارات الاخرى التابعة للدولة .
(3) المادة 9 ف 3 ـ 1 من نفس الامر السابق .
(4) د . عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص : 31 و 32 .
(5) المادة 9 ف 3 ـ 2 من الامر الذي يحدد العلاقات الرئيسية بين المؤسسة والسلطة الوصية و الادارات الاخرى التابعة للدولة .
(6) المادة 9 ف 3 ـ 3 من نفس الامر السابق ذكره

برامج خطة الانتاج ومؤشراته وأهدافه ، وكذا تحديد الاسعار ، والمعايير الفنية ، واختيار المدخلات ، واجراء التجديدات ، وتقدير الاحتياجات من القوى العاملة ، والقيام ببحوث التسويق وتحليل الطلب ودراسته وكذلك الامور المتصلة بتنظيم العمل الاداري والانتاجي . كما أن هناك معايير فنية التي تهتم بالسلع المخططة ، التي تستهلك على نطاق الاقتصاد الوطني ، فيوضع لكل سلعة مؤشرات تحدد موصوفاتها من ناحية الشكل والوزن والتركيب الكيماوي ، وغير ذلك من الموضوعات الفنية الاخرى التي تتعلق بسلع يقضي انتاجها موافقة مركزية (1) .

ونلمس من ذلك أن المشرع أدرك أهمية التنظيم ، الذي يعتبر أول وسيلة من وسائل التنسيق ، لان حسن تنظيم قطاع النشاط الذي تشرف عليه السلطة الوصية ، يؤدي الى تحديد الاختصاصات بصورة واضحة ، فيصبح كل عضو فيه يقوم بالوظيفة التي تتفق وتخصصه ، ويمنع ازدواج العمل وتفوض فيه السلطة بطريقة سليمة ، فتصبح مهمة التنسيق سهلة ميسرة . لذلك قيل " بعدم امكان الفصل بين وظيفتي التنسيق والتنظيم ، فهما اذا تميزا من الناحية النظرية المجردة ، الا أنهما متلازمان عملا ، لان التنسيق يلتزم البدء أولا بالتنظيم " (2) .

2 — عن طريق سلطتها التحكيمية :

والسلطة الوصية مكلفة كذلك بأن " تقرر التدابير الخاصة بالقطاع الذي هي مكلفة به في حالة وقوع نزاعات بين المؤسسات التابعة لها " (3) . وهو مايعتبر تأكيدا لما نصت عليه المادة 6 من الامر رقم 75—44 المؤرخ في 17 جوان 1975 ، المتعلق بالتحكيم الاجباري لبعض الهيئات ، حيث جاء فيها " ان النزاعات الناجمة عن العلاقات القانونية لهيئات تابعة لسلطة وصاية واحدة يتم التحكيم فيها من طرف وزير الوصاية لهذه الهيئات لكن لم يشر المشرع الى بيان التدابير الواجب اتخاذها والاجراءات التي ينبغي اتباعها في هذا الشأن .

يبدوا أنه أراد أن يترك لها استعمال سلطتها الرئاسية ونفوذها لفض ما يمكن أن يقوم من نزاعات بين مؤسسات القطاع التابع لها ، وفقا لما تراه صالحا لمقتضى المصلحة العامة . مادامت تملك بصريح النص مطلق السلطة لتوجيه ومراقبة المؤسسات الخاضعة لوصايتها .

---

(1) د. عبد السلام بدوي ، المرجع السابق ، ص : 206 و 207 .
(2) د. سليمان محمد الطماوي ، مبادئ الادارة العامة ، المرجع السابق ص : 214 و 215 . ومما قاله " ولعل التنسيق بين نشاطات مختلف الوزارات والهيئات المستقلة هو اصعب وأدق أنواع التنسيق نظرا لما تتمتع به تلك الوزارات من استقلال في مواجهة بعضها البعض ، ونظرا لاشتباك أنواع النشاط واعتماد بعضها على البعض " .
(3) المادة 9 ف 3 — 6 من الامر سالف الذكر .

و بذلك يكون المشرع هنا قد استعمل التحكيم كوسيلة و صورة من وسائل و صور تنسيق نشاط مؤسسات القطاع من خلال تولي السلطة الوصية فض النزاعات التي تثور فيما بينهما .

3 — عن طريق المصادقة المشتركة

و تمارس سلطة الوصاية وظيفتها التنسيقية بالمصادقة عند الاقتضاء مع الادارات الاخرى التي يهمها الامر كوزارة المالية ، و وزارة التخطيط و وزارة التجارة . . . الخ على المقترحات و المشاريع القانونية و التنظيمية التي تتعلق بالحسابات السنوية التقديرية للمؤسسة ، و كذا القانون الاساسي للمستخدمين و مشروع تنظيم المؤسسة أو المتعلقة بتوسيع نشاطها ، كما يمكنها عند الاقتضاء أن تحدث مع هذه الادارات مجالسا للتنسيق و المصادقة على اقتراحات و توصيات و آراء هذه المجالس .

و قد فصل المشرع المهام التنسيقية التي تقوم بها السلطة الوصية بالاشتراك مع الادارات المعنية على النحو التالي : " و تصادق عند الاقتضاء مع الادارات الاخرى المعنية على مايلي :
— الاقتراحات فيما يخص الحسابات السنوية التقديرية للمؤسسات يوم 30 يونيو على الاكثر من السنة السابقة لبدء السنة المالية المعنية .
— مشروع القانون الاساسي للمستخدمين .
— مشروع تنظيم المؤسسة .
— مشاريع توسيع نشاطات المؤسسة و مشاريع احداث فروع و حصص مساهمة المؤسسة قصد المصادقة عليها من قبل الحكومة " (1) .

كما تقوم عند الاقتضاء مع الادارات الاخرى التابعة للدولة ، باحداث مجالس للتنسيق ، و المصادقة على الاقتراحات و التوصيات و آراء هذه المجالس (2) .

و يلاحظ فيما تقدم أمران :

الاول : أن المصادقة على هذه الاقتراحات و المشاريع القانونية و التنظيمية لا تنفرد بها السلطة الوصية وحدها ، بل لابد من مصادقة الجهات الادارية المعنية الاخرى الى جانب الهيئة الوصية ، فقد تكون جهة واحدة أو عدة جهات و ذلك حسب الاحوال ، فبعد أن تقوم المؤسسة باعتبارها درجة أو فرع في ميدان التخطيط باعداد المشاريع الاولية للتخطيط لعدة سنوات

---

(1) المادة 9 ف 3 — 4 .

(2) المادة 9 ف 3 — 7 .

فيما يخص الفرع . وكذا المخطط السنوي للمؤسسة ،على الارشادات والتوجيهات المقررة على المستوى الوطني ، والاقتراحات المقدمة من طرف الوحدات التابعة لها (1) ، ترفع في صورة مشاريع أولية للمصادقة عليها من طرف السلطة الوصية والجهات الادارية الاخرى المعنية بنشاط المؤسسة .

الثاني : أن المشرع كما يبدو قد ميز بين نوعين من هذه المصادقة المشتركة . منها ما يحمل طابع المصادقة النهائية مثل ما هو الشأن بالنسبة لاحداث مجالس التنسيق . وكذا المصادقة على الاقتراحات والتوصيات وآراء هذه المجالس. بينما لا تحمل المصادقة على الاقتراحات المتعلقة بالحسابات السنوية التقديرية للمؤسسة ، والمشاريع القانونية والتنظيمية،الطابع النهائي لانها ما تزال مجرد مشاريع ، تنتظر المصادقة النهائية من طرف الحكومة .

4 — عن طريق سلطتها في مجال التعيين .

وأخيرا فان السلطة الوصية تقوم في اطار ممارسة وظيفتها التنسيقية بتعيين المديرين العامين المساعدين ومديرى المؤسسة والوحدات والفروع . كما تقترح تعيين المديرين العامين للمؤسسات الخاضعة لوصايتها (2) .

والملاحظ بهذا الخصوص أنها عندما تقوم باقتراح التعينات أو مشاريع نصوص قانونية أو تنظيمية فانها تقوم بدور تنسيقي فيما بينها وبين الهيئات العليا وتقديم الاستشارة لها . بينما يعتبر تعيينها للمديرين العامين المساعدين ومديرى المؤسسة والوحدات والفروع من مظاهر سلطتها الرئاسية . ومع ذلك يمكن اعتبار هذه التعيينات من باب التنسيق بين سلطة الوصاية والمؤسسات شريطة أن يتم التعيين بناء على اقتراح من المؤسسة المعنية شأنها في ذلك شأن المقترحات ومشاريع النصوص التي تتقدم بها المؤسسات ووحداتها الانتاجية الى السلطة الوصية .

ثالثا : الطرق العملية لممارسة عملية التوجيه والتنسيق

هناك عدة أساليب وصور ووسائل لممارسة عملتي توجيه وتنسيق النشاط الاداري بوجه عام . منها ما يكون ملزما أو رسميا اذا تمت بناء على نصوص يصدرها المشرع يحدد فيها دور والتزامات الاطراف المعنية مثال ذلك مايتضمنه قانون الخطة وقانون المالية من توجيهات ومبادئ لا يجوز مخالفتها ، وكذلك التوجيهات الصادرة عن الهيئات القيادية العليا في صفة آمرة . ومنها مايكون على سبيل الاستشارة أو ابداء الرأي وتتم عن طريق التوجيهات العامة واللقاءات والندوات

---

(1) المادة 5 من الامر السابق .

(2) المادة 9 ف 3 — 5 من الامر سابق الذكر .

و تبادل المعلومات بين الاطراف المعنية ، كما يمكن أن تكون مباشرة اذا تمثلت في اتخاذ اجراءات عملية حاسمة أو تكوين لجان أو تنظيمات خاصة تتولى عملية توجيه و تنسيق النشاط . و قد تكون غير مباشرة و تتم بناء على اتخاذ اجراءات لتحقيق أغراض معينة يكون لها آثار توجيهية و تنسيقية من أجل تحقيق هذه الاغراض (1) . و يعتبر القائد أو الرئيس الاداري في مختلف المستويات هو أول و سيلة من وسائل التوجيه و التنسيق في المجال الاداري باعتبارهما و ظيفتان أساسيتان للرؤساء الاداريين خاصة في المستويات التنفيذية ، و التي اقتضى حسن أداء الوظيفة الادارية فيهما ، تمتع القائم بهما بالقدرة على فهم الظروف و الحوادث فهما عميقا ، و أن يكون في وسعه مواجهة الظروف بحكمة و حسن التصرف و القدرة على تقدير المواقف ، و على وضع الحلول الملائمة لها (2) .

و يمكن للسلطة الوصية على المؤسسات العامة الاقتصادية بناء على ما تملكه من صلاحيات مطلقة في توجيه و رقابة نشاط المؤسسات الخاضعة لوصايتها أن تلجأ الى مختلف الاساليب و الصور و الوسائل التي تمكنها من أداء مهامها في مجال توجيه و تنسيق عمل مؤسسات القطاع الواقع تحت اشرافها عن طريق الندوات و اللقاءات الدورية مع الاطارات المسيرة لها ، و كذا ارسال المنشورات و التعليمات الكتابية اليها .

و عليه فاننا سوف نركز كلامنا في هذه النقطة على ما تحتوي عليه عينة من هذه المنشورات و التعليمات الصادرة عن السلطة الوصية خلال الفترة المنصرمة ، نوردها على سبيل المثال فقط ، باعتبارها من أهم الوسائل و الاساليب العملية المتبعة و السبيل الوحيد لتتبع أهم مظاهر الوصاية الادارية على المؤسسات العامة الاقتصادية . و بالتالي معرفة حقيقة ما يجرى في هذا الشأن بالنظر الى واقع علاقة المؤسسة بالسلطة الوصية .

---

(1) د . سليمان محمد الطماوي ، مبادئ الادارة العامة 1969 مرجع سابق ، ص : 213 و مابعدها .

(2) د . سليمان محمد الطماوي ، مبادئ الادارة العامة ، ص : 214 و بعدها . و مما ذكره ان عبء مسؤولية التنسيق يقع " في معظم الانظمة على عاتق أعلى سلطة تنفيذية في الدولة و هي في النظام البرلماني رئيس مجلس الوزراء بالاشتراك مع مجلس الوزراء ، و في النظام الرئاسي يقوم رئيس الجمهورية بمهمة التنسيق بالتعاون مع الهيئات المختصة و التي تتبعه رأسا " .

أ ـ في مجال الانتاج و التسيير :

اعتبر أحد المنشورات التوجيهية الصادرة عن وزارة الصناعة و الطاقة سابقا بتاريخ 5/2/1976 عملية رفع الانتاج و تحسين نسبة الانتاجية مهمة الجميع، و لكنها بالدرجة الاولى المهمة الرئيسية للمؤسسة . لذلك فان جميع المسؤولين و في مقدمتهم المديرون العامون يتحملون مسؤولية شخصية في ذلك . فبعد أن ذكر بأن أغلبية المؤسسات الصناعية لم تتمكن بعد من تحقيق أهدافها الانتاجية و أن حساباتها مازالت تتلقى دعما مستمرا من قبل البنك منذ تاريخ انشائها، أكد أن المشاكل المفروضة على المؤسسة بسبب المحيط و النقص في الاطارات و الجهود المبذولة لتحقيق برامج الاستثمار و الحجم الكبير للنفقات الاجتماعية ، لا يمكن أن تبرر تدني النسبة الكمية و النوعية للانتاج و انتاجية عناصره ، و التي هي راجعة بصورة خاصة الى سوء استعمال الطاقة البشرية و الموارد الاولية و الالات الموجودة في حوزة المؤسسة.كما ألحت هذه التوجيهات على المديرين العامين ألا يتهاونوا في تنفيذ برامج استثمارات المؤسسة ، و أن يخصصوا معظم وقتهم لتنظيم جهاز الانتاج و التحكم في مقاييس التسيير التي من شأنها ان تنمي و الى أعلى درجة تصرف المؤسسة . ثم أبرزت مواطن الضعف التي ظهرت بوضوح في ميادين الانتاج و التسيير ، مثل مقاييس الانتاج و برمجته و تسيير المخازن و انعدام الاعلام داخل المؤسسة فيما يتعلق بمقاييس الانتاج ، لاحظت هذه التوجيهات أن السرعة المتوسطة للالة داخل وحدات الانتاج ، و نسبة الفضلات ، و النسبة الزمنية للصيانة ، و النسبة الزمنية للاعطال ، مجهولة و لايعرف عنها شيئا ، مما يصعب معرفة الانتاج معرفة دقيقة . لان التقييم عن طريق مقارنة الانتاج المبرمج يمثل تقييم المردود و ليس تقييم فاعلية جهاز الانتاج . و فيما يتعلق ببرمجة الانتاج ، لاحظت النقص الموجود في برمجة البيع مما أدى الى عدم بيع بعض المنتوجات و عدم وجود البعض الاخر . و هذا راجع في غالب الاحيان الى عدم معرفة السوق من قبل الفرع التجارى الذى لا يدلي في الوقت المناسب و المحدد له بتقديراته و احتمالاته، و حتى ان وجدت هذه التقديرات فانها لا تخضع بعد لمهل التموين الطويلة ، كما لا تمنح مهلا كافية حتى ينتظم و يشبع حاجات السوق الظرفية مما جعل الكثير من المنتوجات مخزونة نتيجة عدم اشباعها للطلب في الوقت اللازم .

فيما يتعلق بتسيير المخازن : طلبت من المصالح المختصة بالتوريد و تسيير المخازن و النقل و الشحن أن ينظموا بطريقة يصبح بمقتضاها وجود تنسيق قائم بين نشاطاتها . لان تسيير المخازن بصورة عامة مازال يقتصر على مجرد حسابات بسيطة دون دراسة مستوى المخزون الاحتياطي و أقصى نسب المخازن ، أو اقصى نسبة قائمة على مؤشرات الطلب و مهل التوريد . لذا فان هذه المحاسبة في ذاتها

غير كاملة و ان مصلحة التخزين المركزية ليست على علم بموجودات الوحدة من المواد الاولية . و هكذا فان غياب التسيير الجيد للمخزونات بسبب خسائر كبيرة في الانتاج .

كما أن النقص في قطع الغيار وعدم تخطيط عملية الشراء و التخزين ، وطول انتظار السلع بالميناء ، يؤدي الى تلفها أو فسادها ، بالتالي نقص المخزون . و هو مايؤدي بدوره الى تدهور حالة الانتاج و ضعفه كنتيجة لاتقاص كمية المخزونات أو انقطاعها ، و البرمجة الدائمة للتخزين هي الطريقة الوحيدة للحيلولة دون ضعف الانتاج . فالانتاج كان متوقفا على تسيير المخزون بينما المفروض يكون عكس ذلك .

لهذه الاسباب دعت هذه التوجيهات الى وجوب اتخاذ اجراءات عاجلة تؤدي الى تحسين الوضع ، مثل: — العمل على تسيير أفضل لمخازن المواد الاولية ، و البدء في تشغيل الالات المتوقفة و صيانتها مع استعمال المعدات و التجهيزات بأكثر سرعة .

— العمل على تصريف مخزون السلع الجاهزة سواء بالاسواق الداخلية أو الخارجية من خلال البيع المباشر أو عن طريق التعويض . و كذلك العمل على توسيع شبكة التوزيع بالاعتماد في الدرجة الاولى على الامكانيات و الوسائل التي تملكها المؤسسة ، ثم تأمين أمن العمال و أجهزة الانتاج ، بالاضافة الى تحديد ووضع مايلي :

— برامج البيع مفصلة عن طريق التوزيع بالمادة و الكمية .

— برامج انتاج لكل ورشة بالمادة و الكمية مع الاخذ في الاعتبار النوعية و الثمن الافضل .

— تخطيط و جدولة التموين بصرامة مع الصرامة في تحليل الاحتياجات و التكاليف و المهل .

— حجم النفقات المباشرة و الغير مباشرة بهدف الاقتصاد في الوسائل .

— تقدير أرقام للاعمال .

— برمجة تجديد التجهيزات المخصصة للانتاج .

— برمجة التمويل المالي .

و أخيرا ألحت هذه التوجيهات الصادرة عن الوزارة الوصية على المؤسسات التابعة لوصايتها بأن تعتبر نفسها مسؤولة خصوصا على تحقيق الاهداف بالكمية و النوعية المبرمجة لها ، مع حرصها على الاخذ في الاعتبار المهل الزمنية و قلة تكلفة المنتوج ، و بوضع أحسن الرجال في قطاعات التموين و الانتاج والتسويق و الصرامة و الانضباط في تنفيذ المهام المسندة اليها على جميع المستويات بمحاربة الاهمال و اللامبالاة و معاقبة الافراد المخطئين بالاضافة الى تطوير الاعلام

داخل المؤسسة . وعلى المسؤولين بمقر المؤسسة أن يضعوا أنفسهم في خدمة وحدات الانتاج (1) .

ب — في مجال التكوين و التوظيف :

تهتم الوزارة الوصية بموضوع التكوين و التوظيف بالمؤسسات الخاضعة لوصايتها . من ذلك عالجت هذه التوجيهات وضعية التكوين المهني لطلبة المعهد الوطني للصناعات الخفيفة ، و المشاكل التي يطرحها تكوينهم بالمعهد المذكور ، و هذا من حيث تكييف فترة تكوينهم الحالية مع احتياجات المؤسسة .

و قد أكدت السلطة الوصية أن هذا التكوين في غالب الاحيان غير كاف ، لان تربص تطبيقي واحد خلال مدة الدراسة ، لا يسمح بدمج سريع و فعال لخرجي هذا المعهد في الانتاج . و ذلك بسبب عدم مسايرة و متابعة التربصات العملية و المنظمة خلال مدة الدراسة ، و من ثمة أصبح غير متلائم مع متطلبات واحتياجات المؤسســـــة .

و لهذه الاسباب و بغية تحقيق التلائم و اندماج الطلبة بالوسط الصناعي وجب تنظيم التمهين ، الشيء الذى سيسمح بتصخيره تدريجيا للعمل الانتاجي طبقا لمبادىء التنظيم العام للوظائف المهنية الدائمة ، و التوجيهات الـــــتي تضمنتها النصوص المنشئة للمعهد الوطني للصناعات الخفيفة ، و بالتالي ضـــمان المحاور التي سطرها الميثاق الوطني في مجال تطوير القوى المنتجة ، الشـــيء الذى يدعوا الى تكميل و اثراء التعليم الذى يقوم به المعهد الوطني للصناعات الخفيفـــة .

و انتهت الى تقرير " سنة تربصية بالنسبة لطلبة هذا المعهد من المهندسين التقنيين الذين يقضون أربع سنوات من الدراسة ، أو بالنسبة للمهندسين الذين يقضون خمس سنوات ، يقضونها بالمؤسسات التابعة للوزارة الوصية ، اعتبارا مـــن أول أوت 1978 . ثم شرحت الاهداف المبتغاة من هذه الفترة التربصيـــة التي أطلق عليها "

كما نظمت الطرق و الاوضاع التنظيمية و القانونية التي يتم بمقتضاها هـــذا التربص ، و الاجراءات المتبعة لتقيم النتائج المحصل عليها ، بالاضافة الى بيان و تحديد حقوق و واجبات الطلبة المتربصين خلال فترة التربص أو " سنة الاعداد

---

(1) المنشور الصادر عن وزارة الصناعة والطاقة سابقا بتاريخ 5 فيفرى 1976 تحت رقم 4 (باللغة الفرنسية) و قد قسمت هذه الوزارة فيما بعد الى ثلاث وزارات هي وزارة الصناعة الثقيلة ، ووزارة الصناعة الخفيفة ، ووزارة الطاقة و الصناعـــة البتروكيميائية . و قد اخترناه كنموذج عملي لبيان أساليب ووسائل ممارســـة مظاهر الوصاية في مجال توجيه و تنسيق نشاط المؤسسة ، لانه صدر بعد صدور الامر المتضمن تحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسة و سلطة الوصاية والادارات الاخرى التابعة للدولة . راجع بشأن هذه التوجيهات : ==

المهـــــني " (1) . و كثيرا في التوجيهات الوصائية التي تتناول موضوعات لها علاقة بموظفي و عمال المؤسسات تحثهم على الطاعة و الانضباط و احترام القواعد المتعلقة بالتأديب داخل المؤسسة و توضح لهم مفهــــوم السلطة الرئاسية و وجوب عرض الاخطاء المرتكبة على مجالس التأديب و تجنب أعمال العنف و التعسفات في العلاقات بين المستخدمين دون الاخــــلال بالسلطة السلمية للمسؤولين في مواجهة أولئك الذين يحاولون افشال التسيير الاشتراكي للمؤسســات (2) .

جـ - في مجـال علاقـة المؤسســة مـع الغـير :

في اطار ممارسة الوزارة الوصية لوظيفتها التوجيهية و التنسيقية تتناول التوجيهات الصادرة عنها الى المؤسسات الخاضعة لوصايتها علاقة المؤسســة مع الغير ، سواء كان هذا الغير يتمثل في المؤسسات الاشتراكية أو التنظيمـات الحزبية و الجماهرية أو مصالح الضرائب ، و حتى الصحافة و مصالح الامــــن

= - المنشور الصادر عن نفس الوزارة بتاريخ 2 ديسمبر 1976 تحت رقم 44 المتعلق بالتكامل الصناعي و مضاعفة التبادل بين المؤسسات و فروعها .
- المنشور الصادر عن وزارة الصناعة الخفيفة بتاريخ 4 جانفي 1978 رقم 1 و المتعلق بكيفية حفظ الوثائق الخاصة بالأحداث الهامة التي وقعت داخــــل المؤسســــة . (باللغة الفرنسيــة) .
- التعليمات الصادرة عن وزارة الصناعات الخفيفة بتاريخ 8 مارس 1978 حـول توزيع ا منتوج القطاع الصناعي . (باللغة الفرنسيــة) .

(1) المنشور الصادر عن وزارة الصناعة الخفيفة بتاريخ 27 مارس 1978 بخصوص وضعية التكوين المهني لطلبة المعهد الوطني للصناعات الخفيفة (باللغة الفرنسية) تحت رقم 16 .

(2) المنشور الصادر عن وزارة الصناعة الخفيفة بتاريخ 22/ 9/ 1977 ، تحـت رقم 13 حول تصرفات عدم الطاعة في المؤسسات ، و المنشور الصادر عن نفــس الوزارة بتاريخ 21 جانفي 1978 . و المتعلق بتحفيز العمال حول نتائج المؤسسات الاشتراكيــة . و المنشور الصادر بتاريخ 2 جوان 1976 تحت رقم 28 عن وزارة الصناعــة و الطاقـــة و المتعلــق بتوظيف الاطباء الاجانب . ثم المنشـــور المتعلـــق باعـــداد ملفات الاحالـــة على التقاعـــد لعمال المؤسسات الخاضعــة لوصايــة وزارة الصناعة و الطاقــة سابقا لسنــة 1976 تحت رقـــم 63، ثـــم المنشـــورة الصادرة عـــن نفـــس الـــوزارة في 22 جانفـي 1976 تحـــت رقـــم 3 حـــول تنظـــيم و ظيفــة و مهــام مصلحـــة الافـــراد بالمؤسســات الـــتي تشملهـــا وصايـــة الوزارة المعنيـــة . (و جميعها باللغـــة الفرنسيـــة) .

و الضرائب بما في ذلك الاطراف الاجنبية التي تمارس نشاطا اقتصاديا أو ماليا .
من ذلك دعت احدى هذه التوجيهات الصادرة عن الوزارة الوصية جميع المؤسسات الخاضعة لوصايتها الى تنظيم علاقاتها مع المؤسسة الوطنية ، لحسم بعض المشاكل المترتبة عن استيراد البضائع من الخارج و تكدسها بالموانئ الشيء الذي أدى الى اختناقها ، بالاضافة الى تأخر تحقيق الاهداف المرجوة نتيجة لعدم تحويل هذه البضائع الى أماكنها في الوقت اللازم (1) .

و عندما لاحظت الجهة الوصية أن بعض المقالات و التحقيقات الصحفية أساءت بصورة مباشرة الى المؤسسات و بالتالي الى المسؤلين عليها ، دعت الى عدم مواجهة تلك الحالات بالرد على مثل هذه الاثارات ، و انما يجب القيام باعداد تقارير تحت اشراف السلطة الوصية توجه الى وزارة الاعلام لعرض الاوضاع بصورة موضوعية و نزيهة . مذكرة في ذلك بأن الصحافة و المؤسسات الاشتراكية يعودان الى دولة واحدة و هما مدعوتان للعمل بالتعاون و مهارة و ذكاء ، حتى يضمنان اعلاما منتظما و موضوعيا للرأى العام ، و افشال كل المحاولات الهادفة الى خلق جو من الشك و الغموض و البلبلة (2) . كما تدعوا هذه التوجيهات الى تدعيم العمل الحزبي و المنظمات الجماهرية بصورة عامة و داخل المؤسسة بصورة خاصة ، و لنمط العلاقات التي ينبغي أن تسود بين العمال و الاطارات (3) .

و بخصوص التعامل مع الاطراف الاجنبية وضعت تعليمات الجهة الوصية الطرق و الاجراءات و الشروط الواجب اتباعها و توافرها لابرام العقود مع هذه الاطراف ، سواء بالنسبة للمؤسسة أو الطرق المتعامل معها ، ثم دعت الى الغاء الوسطاء عند ابرام العقود مهما كانت نوعية و جنسية الاطراف المتعامل معها (4) .

و بخصوص دفع مستحقات مصالح الضرائب تجاه المؤسسات الاجنبية العاملة بالجزائر ، لاحظت أن بعض مسؤولي المؤسسات الوطنية يتدخلون لدى المصالح المذكورة لفائدة المؤسسات الاجنبية المتعاقدين معها ، بغرض ايجاد

---

(1) المنشور الصادر عن وزارة الصناعة و الطاقة سابقا بتاريخ 26/01/1977 (باللغة الفرنسية) .

(2) المنشور الصادر عن وزارة الصناعة الخفيفة بتاريخ 10/12/1977 رقم 15 (باللغة الفرنسية) .

(3) المنشور الصادر عن وزارة الصناعة و الطاقة سابقا بتاريخ 1/6/1976 تحت رقم 25 المتعلق بتدعيم هياكل النقابة .
و كذلك المنشور الصادر عن وزارة الصناعة الخفيفة بتاريخ 18/2/1978 تحت رقم 7 و المتعلق بتدعيم الحزب و المنظمات الجماهرية (باللغة الفرنسية) .

(4) يراجع بهذا الخصوص منشور وزارة الصناعة سابقا بتاريخ 9/5/1976 تحت رقم 12 . و كذلك المنشور الصادر عن وزارة الصناعة الخفيفة بتاريخ 31 اوت 1978 تحت رقم 35 (باللغة الفرنسية) .

حلولا لديونها محل النزاع ، و هو مايرتب خسارة لخزانة الدولة ، لذلك من الواجب عند حدوث مثل هذه المنازعات أن تتخذ الاجراءات اللازمة لحماية مصالح الدولة و خزانتها من خلال حماية الوسائل و التجهيزات في انتظار حل مثل هذا النزاع (1) .

د — في مجال أمن المؤسسات :

تصدر السلطة الوصية العديد من المنشورات التوجيهية في مجال حماية المؤسسات الموضوعة تحت وصايتها من الكوارث كالانفجارات و الحرائق والفيضانات و بالتالي كل مايتعلق بصيانة أمنها و سلامة العاملين فيها . لذلك فهي تلجأ الى بيان و شرح و توضيح الطرق العلمية و الاجراءات الواجب اتخاذها للحيلولة دون حدوثها .

ففيما يتعلق بموضوع الحرائق قامت بوضع مجموعة من الاجراءات التي يجب أن تتخذ في كل مؤسسة اشتراكية كالوقاية ، و الحماية ، و وسائل الاتصال في الحالات الاستعجالية ، و تكوين الافراد المختصين في ميدان الامن الصناعي و استعمال الحراسة و المراقبة ، و التفتيش الامني (2) .

بينما تعني بعض التوجيهات الاخرى بوضع البيانات و الاحصائيات عن مصدر أهم الكوارث و أسبابها مع اعطاء أمثلة عن ذلك من مختلف بلاد العالم ، والقيام بتحليل عواملها الرئيسية المسببة ، لتوضع في الاخير الاجراءات الوقائية الواجب اتباعها (3) .

الفرع الثاني : التوجيه الذي تمارسه الادارات الاخرى التابعة للدولة

الى جانب ما تقوم به السلطة المختصة بالوصاية من مظاهر توجيه و تنسيق نشاط المؤسسات العامة الاقتصادية الخاضعة لوصايتها ، هناك عدد من الادارات و التنظيمات الاخرى مكلفة هي أيضا في اطار اختصاصاتها بمهام توجيهية و رقابية تجاه هذه المؤسسات . فالنصوص ، كما سبق القول ، قد

---

(1) المنشور الصادر عن وزارة الصناعة الخفيفة بتاريخ 25 فيفري 1978 تحت رقم 13 (باللغة الفرنسية). و كثيرا من التوجيهات الوصائية التي تتناول مثل هذه العلاقات وغيرها ، و نذكر منها تلك التي تنظم السفر في مهمات الى الخارج و التي تضمنها منشور وزارة الصناعة و الطاقة سابقا بتاريخ 2 فيفري 1977 . و كذا منشور وزارة الصناعة الخفيفة بتاريخ 1 جويلية 1978 ، راجع المنشور الذي ينظم علاقة المؤسسات باجهزة الامن الوطنية الصادر عن وزارة الصناعة و الطاقة سابقا بتاريخ 19 أفريل 1976 تحت رقم 270 : (جميعها باللغة الفرنسية) .

(2) منشور وزارة الصناعة والطاقة سابقا بتاريخ 16 جويلية 1976 تحت رقم 09 .

(3) منشور الصادر عن نفس الوزارة بتاريخ 16 جويلية 1976 تحت رقم 10 حيث بين أن معظم الكوارث في العالم و خاصة الانفجارات ناتجة عن الغيرة أو من =

أجازت لادارات الدولة الاخرى أن تمارس في المؤسسة أو في الوحدة الاختصاصات الناجمة عن صلاحيات كل واحدة منها و لاسيما فيما يتعلق بالمراقبة المتممة في اطار الاحكام التشريعية أو التنظيمية الجارى بهما العمل (1) .

و اذا كان المشرع لم يلجأ الى تحديد هذه الادارات عن طريق الحصر فانه يقصد بالبداهة كل الادارات و التنظيمات التي لها صلة بنشاط المؤسسة من أهمها على الصعيد المركزي ، وزارة التخطيط ، و وزارة المالية ، و وزارة التجارة و وزارتي العمل و الحماية الاجتماعية (2) . و عليه سنتعرف فيمايلي على أهم المظاهر التوجيهية و التنسيقية التي تمارسها مختلف هذه الادارات على نشاط المؤسسات العامة الاقتصادية .

أولا : وزارة التخطيط :

تلعب وزارة التخطيط دورا هاما وأساسيا في توجيه و تنسيق و متابعة مختلف مظاهر النشاط العام و لاسيما الاقتصادي منه ، سواء كان ذلك خلال مرحلة اعداد خطة التنمية أو عند تنفيذها . لذلك أكدت التوجيهات الصادرة عن هذه الوزارة في خلاصة الحصيلة الاقتصادية و الاجتماعية للعشرية 1967 ــ 1978 ، المقدمة للمؤتمر الاستثنائي الاول لحزب جبهة التحرير الوطني " ان المؤسسة الاشتراكية لكونها العامل الاساسي في تنفيذ الخطة و التي تنطلق منها كافة القواعد المحددة لعلاقات الانتاج الاشتراكية ، تشكل في الواقع العنصر الاساسي في نظام التخطيط. و المؤسسة الاشتراكية تكون على هذا الاساس نقطة الالتقاء التي تنصب عليها الاجراءات التخطيطية الكبرى التي تستطيع بها من خلال صياغة و اعداد الخطة انتهاج السلوكيات في اتجاه تحقيق الاهداف السياسية و الاقتصادية المقدرة .

و في هذا الاطار فان الانطلاق من نقطة المؤسسة يرمي الى تحقيق هدفين باعتبار تلك الخطة الاجراء الذي يتم عليه أي تقدم في كل تنظيم و تشغيل للمؤسسات

= الهواء المضغوط ، أو من الغاز ، أو النجار أو من المواد الكيميائية . . . الخ (باللغة الفرنسية) .

(1) تراجع بهذا الصدد المادة 81 من الامر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات ، و كذلك المادة 13 و مابعدها من الامر المتعلق بتحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسة و السلطة الوصية و الادارات الاخرى التابعة للدولة .

(2) راجع المراسيم المتعلقة بتحديد المهام العامة للادارة المركزية و أجهزتها في الوزارات ، و كذا تنظيم الادارة المركزية و الوزارية ، و المنشورة بالجريدة الرسمية المؤرخ في 22 ماى 1965 ، عدد 22 ثم الامر رقم 75ـ55 المؤرخ في 19 أفريل 1975 ، و المتعلق بمجالس التنسيق الخاصة بالمؤسسات الاشتراكية .

بل و أيضا سائر النشاط الاقتصادي الوطني . ان الانطلاق في خطة المؤسسة كان يعني من ناحية تأكيد اللامركزية في العمليات و المسؤوليات على أساس ما يقوم به كل جهاز من أجهزة الخطة في تقدير الآفاق المستقبلية و المبرمجة مما ينتج ضمانا حقيقيا في استخدام القدرات استخداما أمثل ، و ينتج أيضا قدرا أكبر من التلاؤم فيما بين الانتاج من أجل السوق و الاستثمار " (1) .

و قد جرت العادة أن يوجه وزير التخطيط الى الهيئات و المؤسسات المعنية مذكرة تمهيدية لمشروع الخطة ، يشرح فيها أبعادها و أهدافها الاقتصادية و الاجتماعية و التنظيمية . و مما جاء في المذكرة التمهيدية لوزير التخطيط المتعلقة بتحضير مناقشة مشروع المخطط الخماسي الاول 1980 — 1984 ، الذي يدخل في اطار استمرارية تنفيذ لوائح الدورة الثانية للجنة المركزية المتعلقة بالتوجيهات الطويلة الامد للتنمية الاقتصادية ، ان هذا المخطط " يهدف الى تنظيم كافة الاعمال التي تسهم في تجسيم المطامح الاجتماعية الاساسية للسكان خلال الخمس سنوات القادمة و ذلك من خلال :

— تسوية و تطوير شروط التقدم و الاستقلال الاقتصادي .
— تعميق مستمر لبناء الاشتراكية في اطار الميثاق الوطني و أهدافه .

ثم قامت هذه المذكرة بتحديد مميزات المرحلة القادمة بصورة خاصة التي ترمي الى تحقيق تقدم في المجالات الرئيسية التالية :

1 — " ديمقراطية تسيير الاقتصاد عن طريق تطوير ممارسة مستويات الجهاز الاقتصادي و الاجتماعي و لاسيما عن طريق منح صلاحيات أوسع للمجالس الشعبية البلدية و للمؤسسة .

2 — تطوير أشكال و قوانين تنظيم الانتاج و المبادلات و القروض التي تسمح بالقضاء على الصعوبات البيروقراطية و تحسين مرونته و اعطاء فاعلية اجتماعية أكبر لبرنامج و أعمال المخطط القادم .

3 — اثراء عملية التخطيط بتنفيذ نظام للخطوط المنفصلة على مستوى القطاع و الجهة و المؤسسة و كذلك ضبط المخطط المتوسط الامد بصورة مستمرة في اطار المخططات السنوية " (2) .

---

(1) التوجيهات الصادرة عن وزارة التخطيط و التهيئة العمرانية سابقا ، التي تضمنتها خلاصة الحصيلة الاقتصادية و الاجتماعية للعشرية 1967 — 1978 و المقدمة للمؤتمر الاستثنائي لحزب جبهة التحرير الوطني المنعقد بالجزائر بين ماي 1980 ، ص : 382 . (و قد استبدلت هذه الوزارة بمجلس وطني للتخطيط ، بموجب المرسوم رقم 87 — 266 المؤرخ في 8/12/1967) .

(2) راجع المذكرة التمهيدية الصادرة عن وزارة التخطيط و التهيئة العمرانية سابقا بتاريخ 14 ماي 1980 و المتعلقة بتحضير مناقشة المخطط الخماسي 1980 — 1984 .

أما عن التوجيهات التي تضمنها هذا المشروع الخماسي ذاته ، فانها تمحورت حول تصور الطلب الاجتماعي ، و سياسة التهيئة العمرانية ، و تنمية القطاعات الانتاجية ، ثم شروط توازن المخطط و اخيرا تنظيم الاقتصاد (1) .

و قد تناولت التوجيهات المتعلقة بالشروط التنظيمية العامة للاقتصاد موضوع دعم التخطيط الوطني الذي يجب أن يكون ، كما أشارت ، الاطار الوحيد لاعداد و تنفيذ الاعمال الانمائية و الساسية و الاقتصادية المرتبطة بها ، و هو أمر لا يتأتى الا بتدعيم الوظائف الاستراتيجية للمخطط المركزي و لاسيما فيما يتعلق بوظائف التخطيط و التنظيم و التسيير الاقتصادى وانسجام تنفيذ الاعمال من خلال مجمل الانشطة .

كما بين أن ضرورة و ضع المخطط الوطني موضوع نشاط كافة أعوان التخطيط لا تعني أبدا اعطاء الصفة المركزية للقرار الاقتصادي ، و السلبية لبقية المستويات ، بل العكس ، فان محتوى الفاعلية ذاتها للتخطيط الوطني مرهونة بطاقات و مبادرات كافة الهيئات اللامركزية . لان تدعيم المخطط الوطني يستلزم وجود انضباط جماعي و تضافر جهود جميع الاعوان في اطار واحد هو القاعدة ، باعتبارها الشرط الاساسي الذى يسمح بتأمين الانسجام الدائم لتنفيذ مخططات التنمية ، و ضمان انجاز الاهداف التي تقودها . وان المشكل الاساسي يرتبط بتقسيم العمل بين مختلف المستويات التخطيطية ، و يكمن في احترام الصلاحيات الموزعة على كل مستوى من المستويات التي سيرتكز عليها تنفيذ المخطط (2) .

و اذا كانت الاسبقية التي منحت للبرامج الانمائية خلال المرحلة السابقة قد مكنت من اقامة القواعد الهيكلية للتنمية ، الا أن اللجوء الى تطبيق التنظيم الشكلي للمؤسسات قد أدى الى تراكم هذه الهياكل و نقص في توزيع العمل بين الاعوان الاقتصاديين ، و بالتالي عدم تلاؤمها مع سير نظام تخطيطي مرن ومشجع وتطور اقتصادى منتظم .

كما ذهبت هذه التوجيهات الى " أن حجم و تطور هياكل المؤسسات اللذان ذهبا في اتجاه تراكم متزايد قد أديا الى اضطراب في اقامة جدول عقلاني ، ينظم تدفق المعلومات ، و مسار القرارات و تفويض الصلاحيات . فهذا التراكم للهياكل

---

(1) راجع مشروع المخطط الخماسي 1980 — 1984 الصادر عن وزارة التخطيط و التهيئة العمرانية سابقا — ماى 1980 .

(2) أنظر الصفحة 365 و مابعدها من المشروع سابق الذكر .

قد ترجم بمزيد من الثقل على سير المؤسسات و شكل عائقا وجه اقامة سياسة حقيقية للامركزية على مستوى الوحدات الانتاجية و تحسين شروط التسيير للجهاز الانتاجي . و هكذا فان نقص التحديد في مجال المسؤوليات داخل المؤسسة قد أدى الى تداخل حقول التداخل بين مختلف الهياكل التنسيقية . و من جهة أخرى فانعدام اطار لتدخل الادارة المركزية قد أفضى في معظم الاحيان الى تدخلات هيئات الوصاية في تسيير و تنظيم الاجهزة الانتاجية مما جعل استقلال المؤسسة و البحث على اللامركزية في المسؤوليات ضربا من الاوهام . فالمصاعب التي نشأت هكذا ، بسبب عدم ملاءمة الهياكل قد حالت دون استعمال فعال ، و التخصيص المحكم للموارد و الرجال ، مما تسبب في ارتفاع التكاليف و أدى الى وضعيات مالية محلقة رغم دعم الدولة الدائم " (1) .

و انتهت الى المطالبة بضرورة اعادة هيكلة المؤسسات بما يؤدي الى حسن التركيز و حسن حصر وظائف المؤسسات الوطنية . و ترك أشكال التنظيم الثقيلة ثم فصل و ظائف الانتاج عن وظائف التوزيع (2) . هذه الاجراءات أفرزت بعض السلبيات تمثلت في تزايد عدد المؤسسات بكل قطاع بدون مبرر أحيانا فصعب التنسيق فيما بينها و زادت أعباؤها و تعقدت عملية تطهيرها اداريا و ماليا . كما وقعت ردة بخصوص عملية فصل الانتاج عن التسويق و رفع مبدأ من المنتج الى المستهلك . و قد استبدلت هذه الوزارة الان بمجلس وطني للتخطيط "يقوم بمهام التخطيط و تنسيقها يقترح على الحكومة الاختيارات و التحكيمات و القرارات التي تتعلق بالسياسة الاقتصادية و الاجتماعية المتوسطة و القصيرة الامد . كما يبت فيما يخص مشاريع قرارات السياسة الاقتصادية و المالية و التجارية العادية التي تتعلق بتنفيذ المخطط السنوي الذى يمكن أن يكلف به في اطار العمل الحكومي " (3) ؛

و يتكون هذا المجلس الذى كان يترأسه الوزير الاول ، من — وزير الداخلية — وزير المالية ، — الوزير المكلف بالعمل ، — الوزير المكلف بالتجارة . و تعتبر مهامه استشارية في معظمها .

ثانيا : وزارة المالية :

تلعب وزارة المالية أيضا دورا مهما في توجيه نشاط مؤسسات القطاع العام الاقتصادي و ذلك من خلال شرح السياسة المالية العامة للدولة ، و متابعة تنفيذها . فهي توجه نشاط هذه المؤسسات عن طريق ما تصدره اليها من منشورات

---

(1) راجع ، ص : 373 من المشروع المذكور .

(2) راجع ، ص : 374 من المشروع المذكور .

(3) المادة 2 و 3 من المرسوم رقم 37—266 المؤرخ في 8 ديسمبر 1987 (وقد سبقت الاشارة اليه) .

و دوريات ، و كذا رقابة المؤسسات البنكية و المفتشية العامة للمالية . تم تعيينها لمندوبي الحسابات لدى المؤسسات المذكورة .

مع العلم أن اللجوء الى المعايير المالية كمؤشر مفضل لمعرفة النتائج فـي هذا الشأن يتزايد يوم بعد يوم ، لكي يزداد شعور الاعوان الاقتصاديين بمسؤولياتهم . و بالرجوع الى بعض المنشورات الصادرة عن وزارة المالية ، نجدها تتناول كيفية تمويل الاستثمارات المخططة للمؤسسات محاولة تحقيق التناسب الامثل بين المبلغ المخصص للاستثمار و الهيكل المالي ، و ذلك عن طريق التخفيض المنطقي للتكاليف المالية المرتبطة بالقروض و تكييف شروط هذه القروض مع قدرة هذه المشاريع على التسديد ، فتشرع و تبين مبالغ الاستثمارات التي يتم تمويلها من ميزانية الدولة كتلك المتعلقة بالمنشآت القاعدية و التكوين المهني ، كما تبين القطاعات التي تستفيد من التمويل الوحيد الطويل المدى ، مثلما هو الشأن بالنسبة للمشاريع الصناعية و القطاعات السياحية ، و المنشآت القاعدية الاقتصادية ، و السكن (1) .

من ذلك أيضا أرفق السيد وزير المالية في رسالته الموجهة الى أعضاء الحكومة بتاريخ 1984.02.02 حول ديون القطاع العام بتعليمة يحدد فيها شروط و اجراءات و طرق تطبيق المادة 22 من قانون المالية لعام 1984 مذكرا بأن هذا يدخل ضمن تطبيق قرار مجلس الوزراء الهادف الى تطهير الديون الغير مسددة فيما بين مؤسسات القطاع العام .

ففيما يتعلق بشروط تسوية هذه الديون، أوضحت هذه التعليمة أن الاجراءات المتخذة في هذا الشأن، تمس الديون التي لم تسدد حتى تاريخ 1983.12.31 . و يكون مبلغها مساويا أو أكثر لـ (عشرة آلاف دينار جزائري (10.000 دج) للمدين الواحد . و لتسوية هذه الديون يجب على الدائنين أن يكونوا ملفا واحدا لكل مدين يحتوي على الوثائق التالية :

1 ـ طلب تسديد الدين مطابقا للنموذج المرفق بالتعليمة المذكورة ، موقع من طرف مسؤول مختص للمؤسسة الدائنة و يحمل هذه الاخيرة مسؤولية وجود أسس هذا الدين .

---

(1) المنشور الصادر عن وزارة المالية بتاريخ 03 فيفري 1979 ، رقم 975 و الخاص بتمويل الاستثمارات المخططة للمؤسسات ، حيث بين هذا المنشور كيفية حصول مؤسسات القطاع العام الاقتصادي على قروض لتمويل استثماراتها على المدى المتوسط و الطويل مع شرح أصل هذه القروض و شروط الحصول عليها . بما في ذلك الاموال المتداولة و غيرها (باللغة الفرنسية) .

2 - كشف للديون الخاصة بكل مدين يبين فيه رقم و تاريخ و مبلغ كل فاتورة أو حالة على حدة ، و يجب ان يكون هذا الكشف موقعا في نفس الوقت بنفس الشروط المتعلقة بطلب التسديد .

3 - و حسب كل حالة ، يقدم كشف خاص بوضعية الاشغال ، فاتورات أو أي وثيقة تعوضها ، و كذلك كل وثيقة أخرى (صفقات ، اتفقيات ، طلبات الحصول على السلع ، وصل بالاستلام ... الخ) (1) ، قادرة على اثبات تكملة الخدمات المتبقية و الغير مستوفية ، و أن جميع الوثائق المكونة للملف يجب أن تسلم على نسختين .

أما بخصوص طريقة و كيفية تقديم و تحقيق الملفات فانه يتعين بشأن الديون بين المؤسسات الاشتراكية أن يتبع الاتي :

يقدم الملف بواسطة الدائن لدى بنكه الاولي ، بحيث يتولى هذا الاخير التأكد من تطابقه و قبوله ، في حالة ما اذا تم قبوله على البنك الاولي :
أ - أن يشرع في تحويل مبلغ الدين الى حساب المؤسسة الدائنة المقيمة لديه من حساب المؤسسة المدينة مهما كانت وضعية حساب هذه الاخيرة .

ب - يجب أن يرسل الى البنك المعني نسخة من ملف الديون المستحقة من كل مدين غير مقيم عنده ، لتسديده في الحال مهما كانت وضعية حساب المدين .

ج - عند الاستحالة القانونية للتحويل من حساب المدين ، يجب على بنك هذا الاخير أن يرسل الملف الى أمين الخزانة الرئيسي بالجزائر ليقوم هذا الاخير بالاجراءات لتسوية الدين عن طريق الخصم من الحساب الخاص رقم 035-302 المسمى Opérations de mobilisation لتصفية و تعويض الديون داخل القطاع العام الاداري و الاقتصادي (2) .

أما بخصوص الديون التي هي محل معارضة كتابية من طرف المدين لاسباب موضوعية (ثمن ، كمية ، نوعية ... الخ) . فان الملف يجب أن يكون وفقا لما تضمنه المنشور الصادر عن السيد الوزير الاول بتاريخ 06 أكتوبر 1982 تحت رقم 522 و القاضي بوضعه لدى لجنة التحكيم .

---

(1) راجع رسالة السيد وزير المالية المؤرخة في 02 فيفري 1984 تحت رقم 20 و كذلك التعليمة المرفقة لها تحت رقم 10 - 1984 المتعلقة بتسوية الديون الغير مسددة حتى 31 - 12 - 1983 من طرف الادارة و المجموعات المحلية ، و الهيئات العامة و المؤسسات الاشتراكية . (باللغة الفرنسية) .

(2) راجع تفاصيل متعلقة بالديون المسجلة على الادارات المركزية و الهيئات العمومية المقيمة لدى أمين الخزانة الرئيسية للجزائر . و الديون المسجلة على المجموعات المحلية و الهيئات العمومية . و ديون ادارات المجموعات المحلية و الهيئات العمومية ذات الطابع الاداري المسجلة على الهيئات الاشتراكية ... الخ .

كما أن البنك المركزي و بقية البنوك الاخرى سواء تمثلت في مؤسسات القرض ذات الصبغة العامة أو مؤسسات القرض المتخصصة ، تقوم الى جانب منح القروض و عمليات الصرف و تسيير وسائل الدفع و القيم المنقولة و جميع الفوائد المالية ، باسداء النصح و تقديم الارشادات و المساعدة ، و على العموم تقديم جميع الخدمات الكفيلة بتسهيل نشاط زبائنها و في مقدمتها المؤسسات العامة الاقتصادية . و قد نصت أحكام القانون المتعلق بنظام البنوك و القرض بالجزائر على "أن تكون المساهمات التي تمنحها مؤسسات القرض في اطار المخطط الوطني للقروض و حدوده ، موضوع اتفاقية مع المستفيدين . و تخصص هذه القروض بصفة رئيسية لتمويل استغلال المؤسسات و استثمارها و صادراتها." (1)

ثالثا : وزارة التجارة :

تعتبر المؤسسة العامة ذات الطابع الاقتصادي تاجرة في معاملاتها مع الغير ، تخضع لمبادئ و أحكام التسيير الاشتراكي للمؤسسات (2) . ومن ثم فان وزارة التجارة بحكم اشرافها على مختلف مظاهر النشاط التجاري في الدولة . توجه نشاط هذا النوع من المؤسسات سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة ، و هذا من خلال مساهمتها في تحديد أسعار المواد الانتاجية و الاستهلاكية التي تنتجها او تتاجر بها .

و تستهدف هذه التوجيهات أساسا تنفيذ السياسة العامة للدولة في هذا الشأن ، و تجسيد المبادئ التي أرساها الميثاق الوطني و المتمثلة في عدم ترك تحديد الاسعار لتقلبات العرض و الطلب ، و جعل سياسة الاسعار عاملا أساسيا لنشاط السلطة السياسية في ادارة الاقتصاد . لان جعل سياسة الاسعار مندمجة في العمل التخطيطي للاقتصاد ، يشكل أداة لتنظيم العلاقات القائمة بين مختلف قطاعات النشاط الوطني ، و يمثل وسيلة لتوزيع الدخل الوطني و يسمح بمكافحة ظواهر التضخم ، و يضمن المحافظة على القدرة الشرائية للجماهير الشعبية " (3) .

---

(1) راجع المادة 17 و 38 من القانون رقم 86 ـ 12 المؤرخ في 19 اوت 1986 و المتعلق بنظام البنوك و القروض .

(2) المادة الاولى من الامر المتضمن القانون الاساسي النموذجي للمؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي .

(3) الميثاق الوطني في صيغته الاولى ، المرجع السابق ، ص : 202 ، انظر المعنى نفسه بصيغة 1986 ، المرجع السابق ، ص : 216 .

فوزارة التجارة اذا تمارس توجيه نشاط المؤسسات العامة الاقتصادية بنفسها أو بواسطة الهيئات و المؤسسات و المعاهد الوطنية التابعة لها كالغرف التجارية و المعهد الوطني للاسعار و اللجنة الوطنية للصفقات، و احكام قانون احتكار الدولة للتجارة الخارجية (1) .

من ذلك نجدها تسهم في اتخاذ المراسيم و القرارات الوزارية المشتركة و القرارات المتعلقة بالاسعار، بعد أخذ رأي اللجنة الوطنية للاسعار (2) . على أن تصاغ آراء هذه الاخيرة على أساس تقارير تحدد فيها اثمان الانتاج و توزيع المنتجات و الخدمات المتعلقة بها و المحددة من طرف المعهد الوطني للاسعار و المصالح الخارجية لوزارة التجارة (3) . و تتم عملية اتخاذ القرارات المتعلقة باسعار جميع المنتجات الصناعية و الزراعية و جميع الخدمات على النحو التالي :

— بموجب مرسوم، بناء على اقتراح مشترك صادر من وزير التجارة والوزير أو الوزراء المعنيين، بالنسبة لجميع المنتجات و الخدمات الموضوعة تحت نظام الاسعار الثابتة او الاسعار الخاصة او الخاضعة لتدبير يوقف ارتفاع الاسعار.

— بموجب مرسوم بالنسبة للاسعار عند انتاج المنتجات الزراعية .

— بموجب قرار وزارى مشترك لوزير التجارة و وزير أو أكثر من الوزراء المعنيين بالنسبة لجميع المنتجات و الخدمات الموضوعة تحت نظام الاسعار القارة .

— بموجب قرار لوزير التجارة بالنسبة للمنتوجات و الخدمات الموضوعة تحت نظام الاسعار المراقبة و الخاضعة للتعرفة أو لتعيين حد الربح .

---

(1) يراجع على سبيل المثال، المرسوم رقم 80 ــ 47 المؤرخ في 23 فيفرى 1980 ، و المتضمن احداث الغرف التجارية بالولايات . ثم الامر رقم 70ــ90 الصادر بتاريخ 15 ديسمبر 1970 و المتضمن احداث المعهد الوطني للاسعار و المرسوم رقم 82ــ 145 المؤرخ في 10 أفريل 1982 و المنظم للصفقات التي يبرمها المتعامل العمومي ، و لاسيما المادة 139 منه .

(2) المحدثة بمرسوم رقم 71ــ206 المؤرخ في 05/ 08/ 1971 .

(3) المادة 7 من الامر رقم 74 ــ 37 المؤرخ في : 29 / 04/ 1975 . المتعلق بالاسعار و قمع المخالفات الخاصة بالاسعار .

ـ بموجب مقرر لوزير التجارة أو اقرار من الوالي بالاضافة لتفويض الاختصاص الممنوح له بقرار من وزير التجارة ، بالنسبة المنتجات و الخدمات الموضوعة تحت نظام الاسعار المراقبة و الخاضعة للمصادقة أو لحد أقصى " (1) .

و يمكن لوزارة التجارة أن توجه نشاط المؤسسات من خلال اشرافها على الغرفة الوطنية للتجارة و الغرف التجارية على مستوى الولايات ، فهي التي تعين مسيريها و تصدر اليها التعليمات المتعلقة بالنشاط التجاري و الاقتصادي في البلاد ، فتقوم هذه الغرف من جهتها باجراء الدراسات المستمرة للوضعية الاقتصادية و التجارية على المستويين الوطني و المحلي و أن تطلع السلطات العليا و كل الهيئات المعنية حول هذا الموضوع بواسطة تقارير دورية ترسلها اليها لهذا الغرض، و مع اقتراح ماينبغي اتخاذه من اجراءات للنهوض بالحياة الاقتصادية و التجارية بصورة عامة، و تعمل على تحسين التكوين المهني و الشاركة في التظاهرات المتعلقة بتنشيط الاعمال الاقتصادية و التجارية على المستويين الوطني و المحلي (2) .

رابعـا : وزارتـي التكوين المهني و العمل و الحماية الاجتماعية

سبقت الاشارة الى أن وظيفة الادارة المركزية في كل وزارة تتمثل في اعداد و تحضير الاعمال و القرارات السياسية و الاقتصادية و الادارية و التقنية ، التي لها صلة بالادارة و التوجيه و التنسيق و التخطيط و الرقابة التي يضطلع بهما الوزير و نائبه في مجال القطاع التابع لها (3) .

و وزارة التكوين المهني و العمل ، كما هو الشان بالنسبة لوزارة الحماية الاجتماعية توجيهات المؤسسات العامة الاقتصادية في كل ما يتصل بمجالات التكوين المهني و العمل و الحماية الاجتماعية التي توفرها القوانين و اللوائح لعمال المؤسسات ، لذلك فان وزارة التكوين المهني و العمل توجه المؤسسات من خلال ما تملكه من امكانية اثارة الاعمال و القرارات المتعلقة بالتكوين المهني

---

(1) المادة 1 (الاولى) من الامر المتعلق بالاسعار و قمع المخالفات الخاصة بتنظيم الاسعار سابق الذكـر .

(2) أنظر أشغال الملتقى الذى نظمته الغرفة التجارية لولاية و هران يـوم 19 افـريـل 1987 بمطار السانية بوهران و الذى خصصته لموضوع السياحة، حيث أثيرت عدد من الموضوعات مثل التكوين في ميدان السياحة ، ثم السياحة و العمران ، و الهندسة المعمارية . و كذا مرافق الاستقبال و الترفية و كالات السفر و السياحة ، السياحة و النقل و غيرها من الموضوعات الهامة الاخرى .

(3) راجع المرسوم رقم 85 ـ 119 المؤرخ في 21 مايو 1985 الذى يحدد المهام العامة لهياكل الادارة المركزية و اجهزتها في الوزارات . وكذا المرسوم رقم 85ـ128 المؤرخ في 21 ماى 85 المتضمن تنظيم الادارة المركزية في وزارة التكوين المهني و العمل .

و العمل و تتابع تطبيقها . وتقوم أو تكلف من يقوم بتطبيق هذه القوانين واحترامها . كما تكيف الاشراف على الشؤون الادارية مع قرارات الحكومة و تنسق و تنشط أعمال المؤسسات و المقالات و الهيئات العمومية التابعة للقطاع و تسهر على تحسينها و تنظيمها . فهي التي تشرف على مراكز التكوين المهني و المتمهنين بما في ذلك المعوقين جسديا و المصابين في حوادث العمل و مراكز التكوين الاداري . ثم تعد مشاريع النصوص المتعلقة بتشريعات العمل لتقنين كل مايهم العلاقات الاجتماعية المهنية في القطاعين العمومي و الخاص و مراقبة تفتيش العمل و الرقابة من الاخطار المهنية و حوادث العمل و ضبط الاجور و تصنيفها ، كما توضع المقاييس المتعلقة بالاجور و التعويضات والحوافز.

بينما تتولى وزارة الحماية الاجتماعية توجيه المؤسسات العامة الاقتصادية في مجالات النشاط المتصل باختصاصاتها ، فزيادة على اهتمام هذه الوزارة بالاسرة و الطفولة و حماية الفئات الخاصة بالسعي الى ادماجها في المجتمع وكذا الوقاية الاجتماعية ، فانها تركز على العمل التربوي و حماية الامهات خاصة العاملات منهن، مع توفير الضمانات و التأمينات الاجتماعية ضد حوادث العمل و الامراض المهنية و التقاعد (1) .

الى جانب ماتصدره جميع الوزارات التي تم ذكرها ، فان المؤسسات العامة الاقتصادية تتلقى أيضا العديد من التوجيهات تصدرها اليها بعض اللجان و الهيئات الوطنية ذات الطابع الفني سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة، نذكر منها اللجنة الوطنية للصفقات العمومية (2) . و هي مختصة ببرمجة الطلبات العمومية و توجيهها وفقا للسياسة العمومية التي تحددها الحكومة ، و القيام بوضع و ضبط و تركيز الجداول التقديرية المتضمنة مجموع الاحتياجات التي تقدم اليها من قبل المؤسسات الاشتراكية على أساس برنامجها السنوي .

و يمكن الاشارة أيضا الى الى اللجنة الوطنية للتسيير الاشتراكي للمؤسسات(3) المكلفة باعداد و دراسة مشاريع النصوص القانونية و التنظيمية المتعلقة بتطبيق ميثاق و أمر التسيير الاشتراكي للمؤسسات.و قد قامت هذه اللجنة بدورها خلال

---

(1) راجع بهذا الخصوص المرسوم رقم 35_30 المؤرخ في 9 فيفري 1985 الذى يحدد توزيع أعباء المشاركة في النظام الاجتماعي . ثم المنشور الوزاري المشترك الصادر عن وزارة التكوين المهني و العمل ووزارة المالية ووزارة الحماية الاجتماعية بتاريخ 23 جانفي 1985 و المتعلق بتوحيد النظام الجديد للاجور و الضمان الاجتماعي و الضرائب على الاجور و المرتبات .

(2) المحدثة بالامر رقم 74_90 الصادر بتاريخ 17 جانفي 1967، و المعدل بالامر رقم 74_9 المؤرخ في 30 يناير 1974 . راجع كذلك المرسوم رقم 32 . 145 المؤرخ في 10 أفريل سنة 1982 الذى ينظم الصفقات التي يبرمها المتعامل العمومي و لاسيما مهام اللجنة الوطنية للصفقات، المادة 134 و مابعدها .

(3) الامر رقم 72_58 المؤرخ في 10 نوفمبر 1972 المتضمن أحداث اللجنة الوطنية للتسيير الاشتراكي للمؤسسات . لقد كانت هذه اللجنة تابعة لوزارة =

الفترة المنصرمة فأحدثت لجنة أخرى و هي اللجنة العملية الوطنية و التي كلفت بالاشراف على اجراء عملية الانتخابات داخل المؤسسات العامة الاقتصادية بصفة شرعية و ديمقراطية (1) .

المطلب الثاني : الرقابة كمظهر من مظاهر الوصاية الادارية على نشاط المؤسسة العامة الاقتصادية

تعد الرقابة من أهم مظاهر سلطة الوصاية الادارية على نشاط المؤسسة العامة الاقتصادية ، فالى جانب ما تمارسه هذه السلطة و الادارات الاخرى التابعة للدولة من مظاهر توجيه و تنسيق نشاط المؤسسة ، قد منحها المشرع أيضا مهمة الاضطلاع بوظيفة الرقابة . لذلك فان سلطة الوصاية مكلفة بمتابعة و مراقبة تنفيذ مخططات القطاع الذى تشرف عليه ، و تراقب تسيير المؤسسات التي تمارس نشاطها فيه ، و تبدي رأيها حول هذا التسيير، فهي تعتبر " مسؤولة عن متابعة و مراقبة تنفيذ الاهداف المخصصة بموجب المخطط الوطني للتنمية فيما يخص مجموع المؤسسات الموضوعة تحت وصايتها " (2) .

كما أجاز المشرع للادارات الاخرى التابعة للدولة أن تمارس هي كذلك " في المؤسسة أو في الوحدة ، الاختصاصات الناجمة من صلاحيات كل واحدة منها و لاسيما فيما يتعلق بالمراقبة المتممة في اطار الاحكام التشريعية أو التنظيمية الجاري بها العمل " (3) . و بناء على ما تقدم فاننا نقسم هذا الموضوع الى فرعين :

الفرع الاول : نعالج فيه مظاهر الرقابة التي تمارسها الجهة المختصة بالوصاية .

الفرع الثاني : نخصصه لدراسة مظاهر الرقابة التي تمارسها الادارات الاخرى التابعة للدولة .

= العمل و التكوين المهني ثم ألحقت باللجنة المركزية لحزب جبهة التحرير الوطني تطبيقا لتوصيات المؤتمر الرابع للحزب . أنظر المادة 39 من النظام الداخلي لحزب جبهة التحرير الوطني المنشور بالجريدة الرسمية العدد 14 ليوم 03 أفريل 1979 .

(1) الامر رقم 72-58 المؤرخ في 10 نوفمبر 1972 المتضمن أحداث اللجنة الوطنية للتسيير الاشتراكي للمؤسسات . ثم راجع أيضا المنشور الرئاسي الصادر في 03 مارس 1972 ، المتعلق بالانتخابات . غير أن اللجنة الوطنية للتسيير الاشتراكي للمؤسسات قد تغيرت عدة مرات و كذا الوصاية عليها و من ذلك أنشأ المرسوم رقم 84-346 المؤرخ في 24 نوفمبر سنة 1984 ، " محافظة تنظيم المؤسسات و تسييرها " . ثم حورت بمقتضى المرسوم رقم 88-96 المؤرخ في 10 مايو سنة 1988 ، الى " محافظة لتنظيم المؤسسات العمومية " .

(2) المادة 12 و كذلك المادة 10 و 11 من الامر المتضمن تحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسة الاشتراكية و سلطة الوصاية و الادارات الاخرى التابعة للدولة . مشار اليه سابقا .

(3) المادة 81 من الامر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات . مشار اليه سابقا .

الفـرع الاول : الرقابـة التي تمارسها الجهة المختصة بالوصايـة

بعد أن بين المشرع المهام التوجيهية و التنسيقية للوصاية الادارية تجاه المؤسسة العامة ، حاول أن يفصل و يحدد وظيفتها الرقابية من خلال المواد 10 و 11 و 12 من الامر 75-56 المذكور سابقا . التي تستند بدورها الى نص المادة 80 من الامر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات ، و هي تعطي " للسلطة الوصية التفويض المطلق لتوجيه و مراقبة المؤسسة و هي تتسلم كـل القرارات و البيانات و المحاضر الموجهة من المؤسسة أو الوحدة " .

و بالتمعن في مضمون مجمل هذه النصوص و غيرها نستطيع أن ندرك مدى رغبة المشرع في منح الوصاية الادارية سلطات واسعة على المؤسسة ، دون أن يضع لها بالمقابل قيودا كافية تحد من هذه السلطات ، مثل ما هو متبع أصلا في نظام الوصاية الادارية على الهيئات المحلية ، الشيء الذي جعلها تراقب نشاط المؤسسة و وحداتها الانتاجية في جميع مراحله ، سواء قبل أو بعـد أو أثناء القيام بالنشاط . مستندة في ذلك الى نصوص عامة و غامضة في معظم الاحيـان .

و عليه يمكننا تتبع مظاهر الوظيفة الرقابية للجهة المختصة بالوصاية علـى المؤسسة العامة الاقتصادية وفقا للترتيب التالي :

اولا : مظاهر الرقابة السابقة على قيام النشاط

ثانيا : مظاهر الرقابة اللاحقة علـى القيام بالنشاط

ثالثا : مظاهر الرقابة خلال القيام بالنشـاط

أولا : مظاهـر الرقابـة السابقة على القيام بالنشاط

يشترط المشرع في بعض التصرفات التي تجريها المؤسسة أن تحضى بالموافقة المسبقة للسلطة الوصية ، و يبدو ذلك بصورة خاصة في مجال ابرام العقود وبعض الحالات الاخرى . و سوف نتتبع فيما يلي أهم التصرفات و الاعمال التي يشترط فيها الموافقة المسبقة للسلطة الوصية ، في مجال العقود الاقتصادية المخططـة وكذا في مجال الصفقات التي تبرمها المؤسسة بوصفها كمتعامل عمومي ، ثم فـي مجال العقود المنشئة لشركات اقتصادية مختلطـة .

أ - في مجال العقود الاقتصادية المخططـة :

تلعب العقود الاقتصادية المخططة ، في الانظمة التي يرتكز النشاط فيهـا على خطة شاملة و ملزمة قانونا ، دورا رئيسيا و مهما في تنفيذ هذه الخطـة و تجسيدها في عالم الواقع فعن طريق ما تبرمه المؤسسات فيما بينها من عقـود تتزود بما تحتاج اليه من مواد اولية و مهمات لكي تتمكن من انتاج السلع ، ثم يتعين عليها أن تبيع انتاجها لتدفع أجور العاملين فيها ، و تشتري مـواد أوليـة جديدة . . . و هكـذا دواليـك .

من ذلك نصت المادة 34 من القانون المتضمن المخطط الخماسي 1980 1984 على " أن تقدم البرمجة و التنظيم و التنسيق التجاري مشروط بتعميم العلاقات التعاقدية بين المؤسسات في اطار أهداف المخطط الخماسي و المخططات السنوية . ينظم العقد بين المؤسسات أثناء فترة تخطيطية معينة و في مستوى لا مركزي للقرار ، تنفيذ العلاقات القانونية و الاقتصادية و المالية فيما بين المؤسسات أنه يشكل أداة مثلى لانجاز مخطط المؤسسة".(1) لذا اشترط المشرع الجزائري في الميدان المالي " أن تكون القروض المبرمة بالجزائر أو في الخارج منصوص عليها في المخططات الدورية لتموين المؤسسة أو الوحدة و أن يصادق عليها بالاتفاق بين السلطة الوصية و الوزير المكلف بالمالية فيما يتعلق بمبلغها و معدل فائدتها وكيفية سدادها" (2) .

و يميز عادة بين ثلاث أنواع من عقود التوريد :

أولهما : العقود العامة ، و هي العقود التي تبرمها الاجهزة العليا التي تخضع لها المؤسسات العامة الاقتصادية ، حيث تقوم هذه الاجهزة بابرام عقد عام لتصريف المهمات و المواد الاولية . و يحدد هذا النوع من العقود نوع وكمية السلع و المواد الاولية التي تسلم و مدة التسليم و الثمن . كما يحدد المؤسسات العامة التي يجب عليها اتمام عملية التبادل فيما بينها ، و ذلك بتحديد شروط العلاقات بين المؤسسات التي تورد المهمات و المواد و بين المؤسسات التي تشتريها ، مع بيان مدى مسؤولية الاطراف في مراعاة الشروط التعاقدية .

ثانيهما : العقود المحلية ، و هي عقود التوريد التي تبرمها المؤسسات العامة مع بعضها البعض ، من أجل تنفيذ العقود العامة التي سبق ابرامها على المستوى المركزي بتفصيل شروط التوريد مستلهمة الخطة المركزية للامدادات و متفقة مع شروط عقود التوريد العامة.و تحدد عقود التوريد المحلية نوع السلع التي ستسلم و مدة التسليم و شروط النقل و الثمن و طريقة الدفع و التزامات كل من الطرفين — المورد و العميل — و مسؤولياتهما .

---

(1) المادة 34 من القانون رقم 80 — 11 المؤرخ في 13 ديسمبر 1980 المتضمن المخطط الخماسي 1980 — 1984 .

(2) المادة 76 من الامر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات سالف الذكر .

ثالثهـا : العقود المباشرة ، و هي عقود التوريد التي تبرم عادة بين مؤسسات عامة تابعة لجهة مركزية واحدة ، فتبرم مباشرة بين مؤسسة موردة و بين مؤسسة عميل أو مشتري ، بدون أن يكون لازما ابرام عقود عامة بين الاجهزة المركزيـة كخطوة أولى بهذا الشأن . و هذا النوع من العقود هو سائد في الوقـت الحاضـر (1) .

بعد اعتماد الخطة الاساسية لتوزيع المواد الاولية و المنتوجات ، و تلقـي الهيئة الوصية على المؤسسة خطتها الخاصة بالامدادات و التي تتضمن أنـواع و كميات المواد و المنتوجات المطلوبة من كل مؤسسة ، تقوم الهيئة الوصيـة المشرفة بالاستعداد لتوزيعها على المؤسسات التابعة لها ، ثم تصدر بعـد ذلك أوامر التسليم و الانتاج الى المؤسسات العامة من السلطة الوصيـة .

و تعتبر هذه هي مرحلة تحويل برمجة الخطة الى قرارات ملزمة للمشروعات حيث تحدد أوامر التسليم المورد كما تحدد المشترى مباشرة . و أخيرا يـتم ابرام عقد التوريد بين طرفين من المشروعات العامة بناء على ماجاء سلفا فـي أمر التسليـم (2) . و قد عرف البعض أمر التسليم الذى بمقتضاه يتم ابـرام عقد التوريد بأنه " القرار الصادر من جهاز مركزى للتخطيط الى مشروع عـام بأن يقوم بتوريد مادة أولية أو أحد المنتوجات الى مشروع عام آخر ، و يتضمـن التسليـم في مدة محددة أو مواعيد معينـة (3) .

و يصنف البعض العقود التي تبرمها المؤسسات العامة الاقتصادية (الشركات الوطنية) في النظام الجزائرى (4) ، خلال الفترة المنصرمة كالاتـي :

ا ـ العقود الحرة الخاصة بتشغيل و تموين المؤسسات ، و هي تخضع الـى أحكام القانون الخاص ، و نظام المنازعات فيها يتغير بحسب طبيعة الطـرف الثاني في العقد . فاذا كان شخصا خاصا تخضع هذه المنازعات الى اختصاص القاضي العادى ، و اذا كان الطرف الآخر شخصا اداريا يختص بها القاضـي الذى ينظر القضايا الادارية . و يحال النزاع الى التحكم عند ما يكون طـرف مؤسسـة عامـة (شركـة وطنيـة) . .

---

(1) د . محمد مدحت عزمي : علاقات المشروع العام بالعملاء و الموردين المرجع السابق ، ص : 377 ، 378 .

(2) د . محمد مدحت عزمي : علاقات المشروع العام بالعملاء و الموردين المرجع السابق ، ص : 378 .

(3) د . مدحت محمد عزمي : المرجع السابق ، ص : 379 .
و مما قاله بهذا الصدد أنه " من الواضح أن للخطة قوة الالزام القانوني بالنسبة للمشروعات العامة ، و يتعين على المشروعات أن تستلهم في عقودها أحكام الخطة و لا تحيد عنها " .

(4) راجع تفاصيل ذلك = N. TALEB : Les contrats inter-

ـ العقود المنظمة التي تخضع لقانون الصفقات .

ـ عقود الخطة ، التي يرى فيها البعض أنها لم تشكل فئة قانونية واضحة و تعود الى الخطة الرباعية الاولى و الثانية ، حيث حاولت الخطة الرباعية الثانية (1974 ـ 1977) تعريفها بأنها "عقد بين المؤسسات (Contrat inter-entreprise) وهو أداة لتنظيم الاقتصاد ، ينظم خلال مرحلة تخطيط محددة (سنوية أو متعددة السنوات) و على مستوى تقرير لامركزي ، وضع علاقات قانونية و اقتصادية و مالية بين المؤسسات ، موضع التطبيق " . لذلك اعتبرت كأداة تخطيط ، و لمدتها المرتبطة بمرحلة تخطيط محددة ، و لواضعيها : المؤسسات العامة . و هي عبارة عن ثلاثة نماذج :

1ـ العقد ـ البرنامج الذي يتعلق بدراسات أو أشغال مخططة قابلة لان تتكرر مع الزمن و متعلقة بالدولة أو بالمجموعات المحلية و المؤسسات الاشتراكية .

2ـ عقد التحقيق أو الانجاز ، و هو يندرج ضمن اطار عقد البرامج . و يتضمن الزاميا صفقة اختيارية تجري وفقا لاحكام الصفقات بين معلم التنفيذ و مؤسسة الدراسات و الاشغال .

3ـ عقد التموين و يستخدم كمساعد لعقد الانجاز من أجل التموين للورش[1]

فدور الوصاية الرقابي في مجال ابرام العقود المخططة ، سواء كانت هذه العقود بين المؤسسات التابعة للقطاع الموضوع تحت اشرافها أم فيما بينها و بين مؤسسات تابعة لقطاعات أخرى ، يكمن اذن في اصدار أوامر التسليم و الانتاج وكذلك دفع و اجبار المؤسسات الموضوعة تحت وصايتها على ابرام مثل هذه العقود و تنفيذها في الاجال المحددة وفقا لمقتضيات الالتزام بحتمية تنفيذ الخطة الاقتصادية العامة .

ب ـ في مجال الصفقات التي تبرمها المؤسسة بوصفها كمتعامل عمومي :

كانت الصفقات التي تبرمها المؤسسات بوصفها كمتعامل عمومي هي في منظور المرسوم رقم 82/ 145 الصادر بتاريخ 10 أفريل 1982 ، عقود مكتوبة تبرمها جميع الادارات العمومية و جميع المؤسسات و الهيئات العمومية و جميع المؤسسات الاشتراكية و أي وحدة تابعة لمؤسسة اشتراكية يتلقى مديرها تفويضا لعقد صفقات ، بما في ذلك المؤسسات التي يكون جل رأسمالها عموميا و ذلك بقصد

Entreprises socialistes- mémoire de D.E.S, Faculté = de droit d'Alger 1974 .

(1) السيد أحمد محيو ، المرجع السابق ص 357 و مابعدها ، حيث قام باستعراض بعض المراحل التي مرت بها العقود التي تبرمها الشركات الوطنية في الفترة المنصرمة .

انجاز أشغال و اقتناء المواد و الخدمات ، و من ثم اعتبرها المشرع أداة لانجاز المخطط الوطني (1) .

و قد نص المشرع على أن مراقبة الصفقات التي يبرمها المتعاقدون العموميون هي رقابة تتم قبل الشروع في تنفيذها و خلاله و بعده ، و تكون في شكل رقابة داخلية و خارجية و وصائية ففي مجال الرقابة الداخلية ، و عندما يكون المتعامل العمومي خاضعا لسلطة و صية واحدة تضبط هذه الاخيرة تصميما نموذجيا يتضمن رقابة الصفقات و مهمتها (2) .

كما حدد الغاية من الرقابة التي تمارسها السلطة الوصية ، في مفهوم هذا المرسوم و هي " التحقيق من مطابقة الصفقات التي يبرمها المتعامل العمومي لتوجيهات الحكومة و تعليماتها و [illegible] للمقاييس التي تتحكم في ابرام الصفقات و التأكد من كون العملية التي هي موضوع الصفقة تدخل فعلا في اطار البرامج و الاسبقيات المرسومة للقطاع " (3) .

و بالاضافة الى ذلك فان المشرع قد أوكل للسلطة الوصية صلاحيات كبيرة في هذا الشأن حيث أجاز لها احداث هيئات لرقابة الصفقات و التمثيل فيها . كما أن احداث لجان لصفقات لدى وحدات المؤسسات الاشتراكية الوطنية التي يتلقى مديرها التفويض لابرام الصفقات ، يترك التقدير فيها للسلطة الوصية و ان تخضع المشتريات المجمعة التي يشتريها عدة متعاملين عموميين تابعين لسلطة وصية واحدة ، الى لجنة رقابة خاصة يحدثها الوزير أو نائبه المعني بالقرار دون المساس باختصاص اللجنة الوطنية للصفقات (4) .

(1) راجع المواد 2 . 4 . 5 من المرسوم المذكور ، و قد منح القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية الجديد ، أهلية قانونية كاملة للمؤسسة كي " تشترط و تلتزم و تتعاقد بكيفية مستقلة بواسطة اجهزتها المؤهلة لهذا الغرض بمقتضى قانونها الاساسي طبقا لقواعد التجارة و الاحكام التشريعية المعمول بها في مجال الالتزامات المدنية التجارية" (م 7) .

(2) تراجع على التوالي المواد 105 . 106 . 108 . ف 2 من المرسوم المذكور و قد أعفى المشرع من تطبيق بعض أحكام هذا المرسوم ، و لاسيما ما يتعلق بالمراقبة القبلية الخارجية ، و هي صفقات المتعلقة باستيراد المنتوجات و الخدمات التي تتطلب من المتعامل المعني السرعة في البت بحكم طبيعتها و التضارب السريع في اسعارها و توفرها . و كذلك الممارسات التجارية عليها . على أن تتحدد كيفية تطبيق هذه الفقرة و قائمة المنتوجات و الخدمات المقصودة بقرار وزاري مشترك بين وزير التجارة و وزير المالية و الوزراء المعنيين (م 7 ف2 و3) كما نص على عدم الخضوع لاحكام هذا المرسوم ، العقود التي تسري عليها التشريعات و التنظيميات الخاصة و لاسيما عقود التأمين و النقل و التزويد بالغاز و الكهرباء و الماء . و اتفاقيات القرض و التمويل ((م 8)) . ثم كل عقد أو طلب يقل مبلغه أو يساوي خمس مئة ألف دينار جزائري 000 500 دج (م 9) .

(3) المادة 117 من المرسوم المذكور .

(4) المادة 118 من المرسوم المذكور .

و اذا كان يشترط أن تبرم الصفقات مع المتعامل العمومي قبل أي شروع في تنفيذ الخدمات فان المشرع أجاز في حالة وجود خطر يهدد استثمارا أو ملكا للمتعامل العمومي للوزير أو الوالي المعني أن يرخص بالشروع في تنفيذ الخدمات قبل ابرام الصفقات بمقرر مسبب و ترسل نسخة من هذه الرخصة الى وزير المالية و وزير التجارة و وزير التخطيط و الوزير الوصي (1) . و نص بهذا الصدد " أن يحدد البحث عن الشروط الاكثر ملاءمة لتحقيق الاهداف المسندة للمتعامل العمومي في اطار مهمته ، اختيار كيفية ابرام الصفقات . و هذا الاختيار يرجع لاختصاص المتعامل العمومي الذى يتصرف طبقا لاحكام هذا المرسوم و توجيهات السلطة الوصية التي ينتمي اليها " (2) . و على هذا المتعامل أن يعلل اختيار أثناء كل رقابة تمارسها أي سلطة مختصة (3) .

هكذا كانت تملك السلطة الوصية ممارسة رقابتها على ابرام عقود الصفقات بنفسها أو بواسطة ممثليها في لجنة صفقات المؤسسة الاشتراكية الوطنية ، و لجنة صفقات ////// وحدة المؤسسة الاشتراكية ، و لجنة صفقات المؤسسة التي جعل رأسمالها عمومي . وكذلك من خلال عضويتها في اللجنة الوطنية للصفقات (4) .

ج ـ في مجال العقود المنشئة لشركات اقتصادية مختلطة :

لقد خول المشرع لمؤسسة أو عدة مؤسسات اشتراكية أن تنشئ شركات اقتصادية مختلطة مع مؤسسة أو عدة مؤسسات أجنبية . و يخضع انشاء و سائل هذه الشركات للقواعد الواردة في قانون التجارة مالم ينص القانون على مايخالفها (5) .

---

(1) المادة 10 من المرسوم سالف الذكر .

(2) المادة 41 من المرسوم سالف الذكر ،

(3) المادة 42 من المرسوم سالف الذكر .

(4) المواد 124 و 125 و 126 من نفس المرسوم . و قد نصت المادة 139 من نفس المرسوم على تكوين اللجنة الوطنية للصفقات التي يترأسها وزير التجارة أو ممثليه و كذا ممثلين عن الحزب ورئاسة الجمهورية و كل وزارة و كل كتابة دولة . و المدير العام للبنك الوطني الجزائرى للتنمية . كما يمثل فيها الدرك الوطني و ممثل المديرية العامة للامن الوطني ، و يمثل كل سلطة أو هيئة واحد ماعدا وزاتي المالية و التجارة التي يمثل كل واحد منها ممثلان .

(5) المادة الاولى (1) من القانون رقم 82ـ13 المؤرخ في 28 أوت 1982 المتعلق بالشركات المختلطة الاقتصاد في الجزائر . و قد استثنى المشرع من تطبيق هذا القانون . . . ـ الشركات المختلطة الاقتصاد التي أنشئت بموجب معاهدات دولية . ـ الشركات بالمحاصة التي أنشئت في اطار الامر رقم 71 ـ 22 المتعلق بالشركات الاجنبية التي تمارس نشاطها في مجال التنقيب في المحروقات السائلة و استغلالها ـ على الشركات المختلطة الاقتصادية و التي يوجد مقرها خارج التراب الوطني (م 2) .

ثانيــا : مظاهر الرقابــة اللاحقــة على القيام بالنشــاط

لقد أوجب المشرع على المؤسسة " أن تجرى كل سنة تقويما صحيحا لذمتها المالية فيما تتضمنه العناصر من ايجابية و سلبية و أن تحدد مبلغ الاموال المخصصة لها من طرف الدولة (1) . و " تتكون النتائج المالية للمؤسسة في كل سنة مــن ربح أو خسارة في الاستغلال و يدرج في هذه النتائج مجموع الاعباء و المــواد المرتبطة بنشاط المؤسسة " (2) .

و بالاستناد الى أحكام المادة 77 من الامر المتعلق بالتسيير الاشــتراكــي للمؤسسات ، و المادة 10 من الامر المتضمن تحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسة و سلطة الوصاية و الادارات الاخرى التابعة للدولة فانه يعرض على السلطة الوصية " بيان سنوى للديون التي للمؤسسة أو الوحدة أو عليهما و يلحق بهــذا البيان تقرير خاص عن وضع الديون أزاء المؤسسات أو الوحدات الاخرى و فــي ضمنها المؤسسات المالية الوطنية " (3) . كما على المؤسسة أن ترسل الى السلطة الوصية في اطار الرقابة اللاحقة المتعلقة بتسيير المؤسسات مايلي :

" أ ـ الموازنات و حسابات الاستغلال و حسابات الارباح و الخسائر و الجــدول السنوى و التقرير الخاص فيما يخص القروض و الديون و تقرير مندوب الحسابات .

ب ـ التقرير السنوى لنشاط المؤسسة فيما يخص السنة المالية المنصرمــة .

ج ـ أراء و توجيهات مجلس عمال المؤسسة فيما يخص الوثائق المحددة فــي المقطعين (أ) و (ب) .

د ـ التقرير السنوى لمجلس عمال المؤسسة حول تسيير المؤسســة " (4) .

زيادة على هذا التكليف العام فان المشرع قد كلف المؤسسات الاشتراكيــة ذات الطابع الاقتصادى بأن ترسل حساب تخصيص النتائج . كما أن الارســال يتم بالنسبة الى هذا النوع من المؤسسات الى السلطة الوصية و الوزيرين المكلفين بالمالية و التخطيط (5) . و على السلطة الوصية أن تحدد آجال ارسال الوثائق المشار اليها أعلاه ، و هذا بموجب منشور تصدرها لهذا الغرض .

---

(1) المادة 72 من الامر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسســات .
(2) المادة 82 من الامر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسســات .
(3) المادة 77 من الامر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤســات .
(4) المادة 10 من الامر المتضمن تحديد العلاقة الرئيسية بين المؤسسة و السلطة الوصيــة .
(5) تنص المادة 16 من القانون الاساسي النموذجي الخاص بالمؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادى المرفق بالامر رقم 75ـ23 المؤرخ في 29 أفريل 1975 " آن الموازنة و حساب الاستغلال العام و حساب الخسائر و الأرباح و حساب تخصيص النتائج و التقرير السنوى للسنة المالية المنصرمة المصحوبة بآراء مجلس عمــال المؤسسة أو الوحدة و تقرير أو تقارير مندوب الحسابات ، ترسل الى السلطة الوصية و الوزيرين المكلفين بالمالية و التخطيط " .

و يتضح مما تقدم أن الرقابة اللاحقة التي تمارسها السلطة الوصية تتم من خلال فحص و مراجعة و تحليل مايرفع اليها من تقارير و مستندات و محاضر ، بغرض التحقيق من سلامة التصرفات و المعاملات الاقتصادية التي تجريها المؤسسة ، و التأكد من انطباقها مع التوجيهات العامة و القوانين الجارية بهذا الصدد ، و التأكد من الاستخدام الامثل و السليم للموارد ، و اكتشاف الطاقات الغير مستغلة في المؤسسة .

و يقوم بوضع حساب التسيير عادة مندوب المحاسبات لدى المؤسسة ، الذى يحال من قبل المدير على مجلس ادارة المؤسسة ، مصحوبا بتقرير يتضمن جميع التطورات و الشروح اللازمة حول التسيير المالي للمؤسسة . و بعد ذلك يقدم مصحوبا بتقرير المدير و ملاحظات المراقب المالي ، الى وزير الوصاية و الوزير المكلف بالمالية للمصادقة عليه (1) .

و تتوج عملية المراقبة اللاحقة بابداء الرأي حول تسيير المؤسسة قبل 31 ديسمبر الذى يلي السنة المالية على أساس الوثائق المشار اليها سابقا . و هذا باعطاء المصادقة على تسيير السنة المالية على شكل ابراء يسلم من طرف كل من وزير الوصاية و وزير المالية (2) . لكن يبدو أن هذه العملية أصبحت من اختصاصات و صلاحيات مجلس المحاسبة . اذ نصت المادة 43 من القانون المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف هذا الاخير على أنه "عند الانتهاء من اجراءات تصفية الحسابات و تسويتها ، يصدر مجلس المحاسبة قرارا يقضي ببراءة المحاسبين العموميين أو ادانتهم . يصدر في الحالة الاولى قراره على المحاسب بالابراء النهائي ، و يصدر في الحالة الثانية قراره يثبت باقي الحسابات المستخدمة . يلتمس المحاسبون العموميين و محاسبوا الشركات ابراءهم من مجلس المحاسبة بمناسبة انتهاء مهامهم و على المجلس في هذه الحالة البت في ظرف أقصاه ثلاث سنوات ابتداء من التاريخ الذى تودع فيه الحسابات بكتابة الضبط التابعة له . يعتبر المحاسب برىء الذمة بحكم القانون بعد فوات هذه المدة" (3) .

---

(1) راجع على سبيل المثال المادة 25 من الامر رقم 75- 29 المؤرخ في 29 أفريل 1975 ، المتضمن تنظيم المدرسة الوطنية للفنون الجميلة . راجع المادة 16 من المرسوم رقم 88- 214 المؤرخ في 31/ 10/ 1988 المتضمن انشاء الدوان الوطني للسياحة .

(2) المادة 10 ف 3 من الامر المتضمن تحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسة و السلطة الوصية و الادارات الاخرى التابعة للدولة .

(3) المادة 43 من القانون رقم 80-05 المؤرخ في أول مارس 1980 .

ثالثـــا : مظاهــر الرقابــة خلال القيــام بالنشـــاط.

لا يقتصر دور السلطة الوصية على رقابة نشاط المؤسسة قبل و بعد التصرف بل نجدها تمارس رقابتها أيضا خلال قيام المؤسسة بالنشاط. لانها " مسؤولـة عن متابعة و مراقبة تنفيذ الاهداف المخصصة بموجب المخطط الوطني للتنميـة فيما يخص مجموع المؤسسات الموضوعةتحت وصايتها " (1) .

و قد منحها المشرع " جميع الصلاحيات للتحرى على كل قطعة و في عيـن المكان . و يمكنها في كل و قت أن تكلف لجنة بالتحقيق ، مفوضة بصفة قانونيـة من أجل مراقبة التطبيق الحسن للتوجيهات الصادرة عن مجموع ادارا ت الدولة " (2) . كما يمكنها أن تراقب نشاط المؤسسات الموضوعة تحـــــت وصايتها من خلال الصلاحيات التي أعطاها لها المشرع في مجالات اخـرى، كاتقاء الخلافات الجماعية في العمل و تسويتها ، و مجال التحكيم الاجبارى .

أ ـ في مجــال اتقاء الخلافات الجماعية في العمــل و تسويتهـــا :

في اعتقادنا أن ما تملكه السلطة الوصية من صلاحيات في مجال اتقــــاء الخلافات الجماعية في العمل و تسويتها ، يعد من المهام التي تمكن هـــذه السلطة من أعمال رقابتها خلال قيام المؤسسة بنشاطها من خلال الهيئـــات و اللجان المنصوص عليها بالقانون رقم 82ـ05 المؤرخ في 13 فبراير 1982 ، المتعلق باتقاء الخلافات الجماعية في العمل و تسويتها ، و الذى حـــــدد الاجراءات الالزامية لاتقاء الخلافات الجماعية التي تطرأ بين العمال والهيئات صاحبة العمل الخاضعة للقانون الاساسي العام للعامل، وكذا المصالحـــة و التحكيم بشأنهـــا (3) .

فهي عضوة في اللجنة الوطنية المكلفة باتقاء الخلافات الجماعية في العمـــل و تسويتها و المكونة من الوزير المكلف بالعمل و تحت رئاسته، وعضوية الوزيرصاحب الوصاية على الهيئات صاحبة الهيئة المعنية أو ممثلة المفوض قانونا . من ذلـــك نصت المادة 37 على أنه " اذا كان الخلاف الذى يطرأ على هيئة مستخدمـــة تابعة للقطاع الاشتراكي في غاية الخطورة يمكن للجنة الوطنية المنصوص عليهــا في المادة 35 أعلاه ، أن تتناوله بقوة القانون بمبادرة من رئيسها أو الوزيـــر صاحب الوصاية المعني ، أو الامين العام لاتحاد العام للعمال الجزائريـــين

---

(1) المادة 12 من الامر المتضمن تحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسســة الاشتراكيـة و سلطة الوصاية و الادارات الاخرى التابعة للدولة ، مرجع سابـق .

(2) المادة 11 من الامر سابـق الذكـــر .

(3) المادة الاولى من القانـــون المذكـــور .

وعلى هذا النحو، لا تعني الاجهزة والمؤسسات الاخرى لاتقاء الخلافات وتسويتها بهذا الخلاف " (1) .

اذا تمت تسوية الخلاف . . . تدون مقرارات اللجنة الوطنية في محضر يلزم الاطراف وله قوة التنفيذ (2) . والايجال على سلطة التحكيم التي تعين بموجب مرسوم (3) . فتبلغ هذه الاخيرة قرارها الى الاطراف المعنية بالخلاف الجماعي في العمل في ظرف 48 ساعة تبلغ نسختان من القرار المذكور في ظرف 24 ساعة الى هيئات الحزب، ووزير العمل والوزير صاحب الوصاية، وكذا الى هيئات الاتحاد العام للعمال الجزائريين والاتحاد الوطني للفلاحين الجزائريين حسب الحال " (4) .

ويصبح قرار التحكيم نافذا بأمر من الرئيس الاول للمجلس القضائي الاعلى في ظرف 48 ساعة اعتبارا من تاريخ ايداعه وغير قابل لاى طعن (5) .

ب ـ في مجال التحكيم الاجبارى :

نصت المادة الأولى من الامر المتعلق بالتحكيم الاجبارى لبعض الهيئات على أنه " لا تعرض أبدا على المحاكم بل يجب أن تقدم للتحكيم في الظروف والاشكال الاتي تحديدها جميع النزعات المتعلقة بالحقوق المالية أو الحقوق الناجمة عن تنفيذ عقود التوريدات أو الاشغال أو الخدمات والتي يمكن أن تحدث تعارضا في العلاقات بين المؤسسات الاشتراكية والوحدات المسيرة ذاتيا ذات الطابع الزراعي أو الصناعي وتعاونيات قدماء المجاهدين وتعاونيات الثورة الزراعية وكذلك الشركات ذات الاقتصاد المختلط التي تكتسب فيها الدولة أغلبية الاسهم " (6) .

---

(1) المادة 35 و 36 من القانون المذكور. ويمكن استثنائيا للوزير المكلف بالعمل أن يحيل على اللجنة الوطنية ، خلافا له انعكاسات وطنية يطرأ في القطاع الخاص . (م 38) .

(2) المادة 39 من القانون المذكور .

(3) المادة 40 من القانون المذكور .

(4) المادة 41 من القانون المذكور .

(5) المادة 42 من القانون السالف الذكر .

(6) راجع أحكام الامر رقم 75 ـ 44 المؤرخ في 17 يوليو 1975 والمتعلق بالتحكيم الاجبارى لبعض الهيئات .

وقد عهد المشرع الى سلطة الوصاية بالتحكيم في النزاعات الناجمة على العلاقات القانونية لهيئات تابعة لسلطة وصية واحدة . لهذا نصت المادة السادسة منه على أن " النزاعات الناجمة على العلاقات القانونية لهيئات التابعة لسلطة وصاية واحدة يتم التحكيم فيها من طرف وزير الوصاية لهذه الهيئات" (1). ويتضح مما تقدم أن السلطة الوصية يمكنها أن تراقب نشاط المؤسسات التابعة لها من خلال مساهمتها في تسوية الخلافات الجماعية في العمل والتحكيم الاجباري فيما قد يثور بينها من خلافات .

المطلب الثاني : الرقابة التي تمارسها الادارات الاخرى التابعة للدولة

ان ممارسة الرقابة على نشاط المؤسسة العامة الاقتصادية كما هو الشأن بالنسبة لعملية التوجيه ، ليست وقفا على السلطة الوصية وحدها، بل أجاز المشرع للادارات الاخرى التابعة للدولة أن تمارس في المؤسسة أو في الوحدة الاختصاصات الناجمة عن صلاحيات كل واحدة منها ولاسيما في ما يتعلق بالمراقبة المتممة في اطار الاحكام التشريعية أو التنظيمية الجاري بهما العمل (2) .

لكن المشرع لم يحدد عدد الادارات التي يمكنها أن تمارس رقابتها على نشاط المؤسسة العامة ، كما أنه لم يفصل اختصاصاتها في هذا الشأن على غرار ما فعل بالنسبة لاختصاصات السلطة الوصية وانما اكتفى بالقول : " أن ادارات الدولة فضلا عن السلطة الوصية وفي نطاق ممارسة اختصاصها لها الصلاحيات في المؤسسة . أو الوحدة فيما يخص المظاهر الخاصة لنشاطها (3). فهي لذلك تستطيع " أن تحصل مباشرة من المؤسسة ، بعد أن تبلغها جميع المعلومات التي تراها ضرورية لممارسة اختصاصاتها " (4) .

---

(1) وتصير قرارات اللجان التحكيمية نهائية بمجرد الافصاح بهذا ويجب على الاطراف تنفيذها . ويتم تبليغها برسائل موصى عليها مع العلم بالوصول للاطراف المتنازعة وكذا الوزارة الوصية والوزيرين المكلفين بالمالية والتخطيط . (م . 19) .

(2) المادة 81 من الامر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات .

(3) المادة 13 من الامر المتضمن تحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسة الاشتراكية وسلطة الوصاية والادارات الاخرى التابعة للدولة .

(4) المادة 14 من نفس الامر .

كما " تستطيع ادارات الدولة المختصة من أجل ممارسة صلاحيات المراقبة والتي هي من اختصاصاتها، المراقبة على مستوى المؤسسة أو الوحدة و ذلك طبقا للاحكام التشريعية أو التنظيمية الجاري بها العمل . و عندما يلاحظ على اثر مراقبة نقص من أي نوع كان في تسيير المؤسسة أو الوحدة فان الادارة المكلفة بالمراقبة تخطر سلطة الوصاية و تتخذ التدابير المتوجبة عليها " (1) و معنى ذلك أنه بحكم تداخل قطاعات النشاط و تكاملها في نفس الوقت يجوز لكل ادارة مختصة من ادارات الدولة أن تمارس على المؤسسة في حدود ما يدخل ضمن صلاحياتها ، و دون التقيد بزمن معين ، قدرا من الرقابة شأنها في ذلك شأن السلطة الوصية . فهي يمكن أن تمارس رقابة سابقة على قيام المؤسسة بالنشاط و هذا من خلال اشتراط موافقتها المسبقة على بعض التصرفات التي تجريها هذه الاخيرة . كما يمكنها أن تمارس رقابة لاحقة على القيام بهذه التصرفات من خلال حصولها مباشرة من المؤسسة على التقارير و المحاضر التي ينص عليها التشريع و التنظيم الساري بهما العمل، وكل ما تطلبه من معلومات تراها ضرورية لممارسة اختصاصاتها . و بالاضافة الى ذلك فان هذه الادارات قد منحت حق ممارسة الرقابة خلال القيام بالنشاط على مستوى المؤسسة أو الوحدة و اتخاذ كافة التدابير الواجبة في هذا الشأن . و لما كنا قد تناولنا من قبل المهام و المظاهر التوجيهية و التنسيقية التي تقوم بها بعض الادارات المركزية الى جانب السلطة الوصية، فاننا نحاول فيما يلي، التعرض الى أهم المظاهر الرقابية التي تضطلع بها بعض هذه الادارات على الصعيدين المركزي و المحلي .

أولا : رقابة ادارات الدولة على الصعيد المركزي

اذا كانت الوظيفة التي تضطلع بها الادارة المركزية على مستوى الوزارات تتمثل أساسا في تحضير الاعمال و القرارات السياسية و الاقتصادية والادارية و التقنية، التي لها صلة بصلاحيات الادارة و التوجيه و التنسيق و التخطيط و الرقابة، التي يضطلع بها الوزير أو نائبه في مجال القطاع التابع لاختصاصها، فان الرقابة التي تقوم بها وزارة المالية تعد من أبرز و أهم الرقابات في هذا الشأن . لذا سوف نخصص كلامنا في النقطة الاولى للرقابة التي تجريها وزارة المالية، ثم نواصل في النقطة الثانية الاشارة الى أهم المظاهر الرقابية التي تمارسها بعض الادارات الاخرى التابعة للدولة، و في النقطة الثالثة نتكلم عن دور مجلس المحاسبة في هذا الشأن .

---

(1) المادة 15 من الامر المتضمن تحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسة الاشتراكية و سلطة الوصاية و الادارات الاخرى التابعة للدولة . مشار اليه سابقا .

أ ـ رقابة وزارة المالية :

تعتبر وزارة المالية من أبرز الادارات المركزية في الدولة التي تقوم برقابة التسيير المالي والاقتصادي للمؤسسات العامة . فهي الادارة المختصة بحماية الاموال العامة لهذه المؤسسات نيابة عن الدولة ، ومن ثم فهي تراقبها من خلال المشاركة في تحديد ذمتها المالية ، ومراجعة ميزانيتها واعداد الاجراءات التنظيمية المتعلقة بها ، وجمع البيانات عنها من الناحية المالية والاستثمارية ، واعطاء موافقتها المسبقة على بعض التصرفات التي تجريها هذه المؤسسات ، عندما يشترط ذلك . كما تراقبها عن طريق الاجهزة والهيئات التابعة لها مثل الرقابة الدائمة التي يمارسها عليها مندوبو الحسابات والجهاز المصرفي . وكذا المفتشية العامة للمالية ، فتتابع عن طريقها الوضع المالي للمؤسسات بناء على دراسة ميزانيتها وحساب الاستغلال والارباح والخسائر(1) .

1 ـ المراقبة الدائمة لمندوبي الحسابات :

وزارة المالية هي التي تعين مندوبي الحسابات لدى المؤسسات العامة . ويتم تعيين هؤلاء من بين المراقبين العامين للمالية ـ مراقبين المالية ومفتشي المالية . ويمكن بصفة استثنائية ، وعند الحاجة اختيارهم من بين موظفي وزارة المالية من ذوي الكفاءة(2) .

وقد حدد المشرع مهمة هؤلاء المندوبين على النحو التالي :

(1) مراقبة العمليات التي يمكن أن تكون لها بصفة مباشرة أو غير مباشرة تأثيرات اقتصادية أو مالية على تسيير الهيئة الخاضعة لمراقبتهم .

(2) متابعة تنفيذ الحسابات والميزانيات والجداول التقديرية للمؤسسة طبقا لاحكام المخطط .

(3) فحص شروط تطبيق الاحكام التشريعية والقانونية التي لها علاقة اقتصادية ومالية .

(4) التأكد من صحة وتحقيق احصاءات وحسابات التنمية المدرجة في الحسابات العامة والتحليلية لكل مؤسسة .

---

(1) يراجع على سبيل المثال المرسوم رقم 71ـ259 المؤرخ في 19 أكتوبر 1971 ، والمتضمن تنظيم الادارة المركزية لوزارة المالية . ثم الطيب بلولة مرجع سابق ص : 131 ، ثم الامر المتضمن قانون المالية لسنة 1970 رقم 69ـ107 المؤرخ في 31ـ12ـ1969 . وقد فرض على المؤسسات العامة أن تحصل على الموافقة المسبقة لوزارة المالية عند طلب مساعدات مالية خارجية . وكذلك المرسوم رقم 68ـ238 المؤرخ في 30 ماى 1968 المتضمن القانون الاساسي الخاص بالمراقبة المالية العمومية .

(2) راجع المادة 1 من المرسوم 70ـ173 المؤرخ في 16 نوفمبر 1970 المتعلق بالرقابة التي يمارسها مندوبو الحسابات لدى المؤسسات العامة .

و بناء على ذلك فهم يملكون لممارسة هذه المهمة كل امكانية البحث فـي المستندات و في عين المكان . و باستطاعتهم على الخصوص أن يدققـوا الدفاتر أو ثائق المحاسبة و الصندوق و المستندات و حالة الاوراق التجاريـة . وعلى اثر تدخلاتهم يدونون في تقارير خاصة ملاحظاتهم المتعلقة بتسيير الهيئة الخاضعة لمراقبتهـم (1) .

كما يحرر مندوبوا الحسابات تقريرا سنويا يعالج ،على الخصوص، المخالفات و أخطاء التسيير أو الغش التي لاحظوها ، و التقويمات و الاجراءات التي يرونهـا لازمة و نوع التسيير المالي و التجاري للهيئة المراقبة و تطور الحالة الماليـة و المشاريع الاقتصادية المرجوة للمؤسسة الخاضعة لرقابتهم ، و يجب أن ترسـل هذه التقارير السنوية للوزارة المكلفة بالمالية و كذلك الوزارة المكلفة بالوصايـة مرفقة بتوضيحات مسؤول المؤسسة العامة ، و ترسل هذه التقارير أيضا الي رئاسـة مجلس الوزراء (2) .

و قد أعتبر المشرع رأى مندوب الحسابات اجبارى كلما لزم الامر على المؤسسة العامة أن تطلب مصادقة وزير المالية ، و هذا الرأى يرسل في نفس الوقت مـع الملف الذى تطلب المصادقة عليه (3) . و من بين الاحكام التشريعيـة و القانونية ذات الطابع المالي و الاقتصادى التي يلتزم مندوبوا الحسابـات مراعاة تنفيذ هـا :

(1) الزام المؤسسة باجراء جميع عملياتها المصرفية بواسطة بنك واحـد .

(2) الترخيص المسبق في مسائل التمويل الخارجي . فكل عقد يتضمن قروض خارجية يخضع للترخيص المسبق و لترخيص البنك المركزى ، و عندما تكون قيمـة العقد أكثر من 50 مليون دينار جزائرى فان الترخيص يتم من قبل الرقابـة المالية الخارجيـة .

(3) رقابـة تمويـل العمـلات .

(4) التأمين الاجبـارى ضد الحريـق .

و من جهة أخرى فانه يقع على عاتق المؤسسات أن تعلم مندوب الحسابـات لديها بمايلـي :

---

(1) المادة 2 من المرسوم المتعلق بالرقابة التي يمارسها مندوبوا الحسابات سالف الذكـر .

(2) المادة 3 من المرسـوم السابـق ذكـره .

(3) المادة 6 من المرسوم السابق ذكره ، تطبق كافة الاحكام السابقة علـى شركات الاقتصاد المختلط التي تملك الدولة قسط من رأسمالها .(م 10) .

— بكل برنامج ذو مدى علم،كالعقود التي تبرمها المؤسسة و خاصة عقود الاستيراد.
— بشروط تحضير و تنفيذ الميزانيات التقديرية و الاستشارات و يمكن للوزير المكلف بالوصاية أن يطلب من وزير المالية تخصيص بعض عمليات التفتيش والمراقبة لمندوب الحسابات و ارسال نتائجها . كما يمكن لوزير المالية أن يكلف مندوب الحسابات المختص و بصفة استثنائية القيام بمراقبة خاصة لبعض نشاطات التسيير (1).

و هكذا فان مهام و صلاحيات مندوب الحسابات لدى المؤسسة واسعة و متعددة الجوانب وقد صنف البعض هذه المهام المسندة اليه من طرف الدولة كما يلي :

(1) بوصف الدولة مالكة للمؤسسة : و يرون أن مهامه هنا لا تختلف عن المهام التي يقوم بها محافظ المحاسبة في الشركة المساهمة ، من ضمان مسك الجرد و الحسابات التي تتضمنها المحاسبة العامة و التحليلية لكل مؤسسة بانتظام، لذلك فهو يتمتع بسلطة تحرى و تفتيش واسعة مع دراسة تطور الوضعية المالية و الافاق الاقتصادية للمؤسسة التي يراقبها . كما يسجل في تقرير سنوي الانحرافات اللامشروعة و الاخطاء التي لاحظها و التصحيحات التي اتخذها و التي يرى ضرورة اتخاذها .
(2) بوصف الدولة مديرة للاقتصاد : و هنا أسندت للمحاسب مهام متنوعة تتمثل أساسا في تأمين و ضمان تسيير المؤسسة في اطار التشريعات و القوانين الموضوعة من طرف الدولة لتوجيه الاعوان الاقتصاديين ، لذلك يجب عليه التأكد من تطبيق النصوص التي لها تأثير مباشر على الاقتصاد الوطني مما يتطلب منه الاحاطة و الالمام الجيد بالقانون المالي ، و نظام الجمارك ، و المبادلات و نظام الاسواق ، و خاصة تنفيذ الخطة .
(3) بوصف الدولة مخططة : و هنا وضعت المحاسب في مكان يمكنه أن يلعب من خلاله دور مركز" للمعلومات " لمسيري التخطيط (2) .

---

(1) المادة 8 من المرسوم رقم 70—173 المؤرخ في 16 نوفمبر 1970 السالف الذكر . أنظر أيضا بلولة الطيب المرجع السابق ص : 132 . و كذلك د. محمد مصطفى مذكرته السابقة ، ص : 161 و مابعدها . و مما ذكره أنه تطبيقا لهذا النص قد أصدر آنذاك وزير المالية قرارين في 10 و 13 أفريل 1971 يتضمنان بخضوع قرارات بعض المشروعات العامة مثل السوناكوم و الديوان الجزائري للخضر و الفواكه للتأشيرة المسبقة و لرأى مندوب الحسابات .

(2) راجع في ذلك بوشواطة بلقاسم و حكيكي حبيب ، المرجع السابق . ص : 168 و 1969 .

2 ـ الرقابة التي يقوم بها المفتشون العامون للمالية :

نصت المادة 1 الاولى من المرسوم 80ـ53 ، المؤرخ في 1 مارس 1980 على احداث هيئة للمراقبة توضع تحت السلطة المباشرة لوزير المالية تسمى " المفتشية العامة للمالية " .

و هي تراقب " التسيير المالي و المحاسبين في مصالح الدولة ، و الجماعات العمومية اللامركزية و الهيئات التالية :

ـ المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري .
ـ المؤسسات الاشتراكية و وحداتها و فروعها و الخدمات الاجتماعية التي تكون تابعة لها ، ـ استغلالات القطاع المسير ذاتيا ، ـ صناديق الضمان الاجتماعي و المنح العائلية و التقاعد و التأمينات و التعاون ، و بصفة عامة كل الهيئات العمومية ذات الطابع الاجتماعي ... " (1) .

تقوم المفتشية العامة للمالية بممارسة وظيفة المراقبة بواسطة مفتشين عامين للمالية و مفتشين للمالية و مفتشين مساعدين يشار اليهم بكلمة " المفتشين " تتمثل مراقبتهم في مهام المراجعة أو التحقيق ، و تتناول مايلي :
" ـ شروط تطبيق التشريع المالي و المحاسبي ، و الاحكام القانونية أو التنظيمية التي يكون لها انعكاس مالي مباشر ـ التسيير و الوضع الماليان في المصالح أو الهيئات التي تجرى عليها المراقبة .
ـ صحة المحاسبة و سلامتها و انتظامها .
ـ مطابقة العمليات التي تمت مراقبتها لتقديرات الميزانية أو برامج الاستثمار و ميزانيات الاستغلال أو التسيير ، ـ شروط استعمال و تسيير الوسائل الموضوعة تحت تصرف هيئات الجهاز المالي للدولة " (2) .

---

(1) المادة 2 من المرسوم المذكور ، و مما جاء فيها " ويمكن أن تطبق على أي شخص معنوي يحصل على مساعدة مالية من الدولة أو من جماعة محلية أو هيئة عمومية بعنوان مشاركة أو تحت شكل اعانة أو قرض أو تسليف أو ضمان . و يمكن أن تكلف المفتشية العامة للمالية بمراجعة حسابات التعاونيات و الجماعات بالنسبة للتشريع و القوانين الاساسية التي تحكمها " .
و يتولى وزير المالية " تأمين المراقبة المتعلقة بالمفتشية العامة للمالية . وتحدد برنامج للعمل خلال الشهر الاول من كل سنة ، و تراعي في هذا البرنامج طلبات المراقبة التي يعبر عنها أعضاء الحكومة ، و مجلس المحاسبة و المجلس الشعبي الوطني تبلغ الى مجلس المحاسبة ، الاهداف المقررة على الشكل المذكور ، و كذلك التعديلات التي يمكن أن تطرأ عليها خلال التنفيذ أو المتممة لها " (م 3) .

(2) المادة 4 من المرسوم المذكور .

كما " تتم المراقبة التي تجريها المفتشية العامة للمالية ، بناء على الوثائق و في عين المكان . تجري المراجعات و التحقيقات بصورة فجائية . أما المهام المتعلق بالدراسات و الخبرات المحتملة فتكون موضوع تبليغ مسبق " (1) .

و تتكون هياكل المراقبة وفقا للتنظيم الداخلي للمفتشية العامة المالية من : – مديرية مراقبة المؤسسات الادارية و المالية – مديرية مراقبة المؤسسات الاجتماعية – مديرية مراقبة المؤسسات الاقتصادية . و تتولى هذه الاخيرة " مراقبة التسيير المالي و المحاسبين في المؤسسات الاقتصادية و الوحدات و الفروع و الخدمات الاجتماعية التابعة لها . و في المؤسسات و الوحدات الاقتصادية المحلية و مزارع القطاع المسير ذاتيا " (2) .

3 – الرقابة التي يجريها الجهاز المصرفي

يراقب الجهاز المصرفي مؤسسات القطاع ذات الطابع الاقتصادي من خلال متابعة أوضاعها المالية و الائتمانات التي تمنحها لهذه المؤسسات ، فيصبح لها حق رقابة استعمال هذه الاموال و لاسيما في انجاز المشاريع الاقتصادية المخططة مركزيا ، و هكذا فان الائتمان البنكي يعتبر أهم وسيلة لتمويل المؤسسات العامة في النظام الاداري الجزائري التي تعتمد أساسا على البنوك ، و لكن هذه الاخيرة لا تقوم بتمويل الا الاستثمارات التي يصدر بخصوصها قرار من الحكومة . و مما جاء في توجيهات مشروع المخطط الخماسي 80–1984 ، فان "رقابة النظام المصرفي من أجل تقدير الفاعلية المالية . و الاقتصادية للمؤسسات ينبغي أن تدعم من خلال التخصص و متابعة استعمال مختلف أنواع القروض على الخصوص (3) .

و قد نصت المادة 49 من القانون المتضمن نظام البنوك و القروض سالف الذكر على أنه " تتولى مؤسسات القرض المعنية في اطار تقييم استثمارات المؤسسات قبل اتخاذ أي قرار استثمار ، التحليل المالي للمشاريع ، ثم تبلغ طبقا لتعليمات

---

(1) المادة 5 من المرسوم المذكور . و يمكن أن يتمسك المفتشون عند الحاجة تجاه الاشخاص المعنويين أو الطبيعيين في القطاع الخاص ، بحق الاطلاع وصلاحيات التحري التي تمارسها الادارات و المؤسسات التابعة لوزارة المالية . (م 14) .

(2) راجع أحكام المرسوم رقم 83–502 المؤرخ في 20 أوت 1983 المتضمن التنظيم الداخلي للمفتشية العامة للمالية (م 72) و كذلك القرار الوزاري المشترك بتاريخ 21 أوت 1983 الذي يحدد مصالح المفتشية العامة للمالية و اختصاصها الاقليمية على الصعيد المحلي .

(3) راجع ص: 379 من المشروع المذكور و قد سبق الاشارة اليه و مما يسهل عملية متابعة الوضع المالي للمؤسسة هو الزامها باجراء عملياتها المصرفية بواسطة بنك واحد و قد سبقت الاشارة الى ذلك عند الكلام عن واجبات مندوبي الحسابات .

السلطات المختصة نتائج دراستها من حيث المردودية المالية لهذه المشاريع تشعر مؤسسات القرض، في اطار تنفيذ المخطط الوطني للتنمية و المخطط الوطني للقرض، المؤسسات و السلطات المعنية بالحد الاقصى لمساهمتها في التمويـــل الاجمالي للمشاريع المذكورة طبقا لطرق التمويل المقررة " (1) .

ب ـ رقابـة بقيـة الادارات المركزيـة الاخــرى :

بالاضافة الى مهامها التوجيهية و التنسيقية تقوم بقية الادارات الاخــرى على المستوى المركزي بقدر من الرقابة على المؤسسات العامة الاقتصاديــة و ذلك في مجال النشاط الذى يدخل ضمن اختصاصها ، و اذا كنا قد سبــق و أن تكلمنا عن الدور التوجيهي و التنسيقي الذى يمكن أن تلعبه بعض هــذه الادارات مثل وزارة التخطيط و وزارة التجارة و وزارة العمل . فانه لا بأس مــن تناول بعض المظاهر الرقابية التي تمارسها هذه الادارات على نشاط مؤسســات القطاع العام الاقتصادى .

(1) ـ وزارة التخطيـــط :

ان المخطط الوطني الذى يحكم سائر النشاطات الاقتصادية و الاجتماعيــة للامة و لفترة محددة من الزمن ، ملزم التنفيذ لكافة الهيئات المركزية و اللامركزيـة للدولة ، و هو ما يفرض قيام كل ادارة في اطار صلاحياتها بمهام متابعة و توجيــه و تنسيق و رقابـة تنفيذ هذا المخطط (2) .

---

(1) راجع نص هذه المادة بالقانون رقم 86ـ12 المؤرخ في 19 أوت 1986 كانت المادة 26 من قانون المالية لعام 1970 قد الزمت المؤسسات العامــة أن تودع اعتبارا من أول يناير 1970 الاموال المكونة من التخصيصات الموجهــة للاستهلاكات و من احتياطي الشركات الوطنية و المؤسسات العمومية ذات الطابـع الصناعي و التجارى في حساب يفتح في الخزينة ، و لا يتم وفقا للمادة 27 السحب منه الا برخصة مشتركة بين و زير المالية ووزير الوصاية ، و تقوم الخزينة بســدورها بوضع هذا الحساب تحت تصرف البنوك .

(2) لقد سبقت الاشارة أن وزارة التخطيط في الجزائر قد استبدلت بمجلـــس وطني للتخطيط ، و ذلك بموجب المرسوم رقم 87ـ266 المؤرخ في 8/12/1987 و هو يتكون طبقا لما نصت عليه المادة 3 من هذا المرسوم : الوزير الاول رئيسا و زير الداخلية ، و زير المالية ، الوزير المكلف بالعمل ، الوزير المكلف بالتجــارة و اقتصرت صلاحياته على القيام بمهام التخطيط و تنسيقها ، و تقديم لاقتراحــات للحكومة فيما يخص الاختيارات و القرارات المتعلقة بالسياسية الاقتصادية و الاجتماعيـة المتوسطة و القصيرة الامــــد .
و هي مهام استشارية في معظمها . راجع المرسوم رقم 87ـ 267 المؤرخ فـــي 8 ديسمبر 1987 المتضمن اختصاصات المندوب للتخطيط و يحدد الهياكـــل و الاجهـزة التابعة لــــه .

و تأتي في مقدمة هذه الادارات وزارة التخطيط التي تلعب دورا أساسيا بحكم الصلاحيات المنوطة بها في هذا الشأن و من ثم فهي تمارس رقابتها على نشاط مؤسسات القطاع العام الاقتصادي من خلال متابعتها لتنفيذ الخطة التنموية على كافة المستويات و انجاز المشاريع الاستثمارية للمؤسسات و الاجراءات التنفيذية الخاصة بها . فالمؤسسات ملزمة بايداع جميع الدراسات ذات الطابع الاقتصادي لدى وزارة التخطيط للتأشير عليها مسبقا . كما أن مصالح هذه الوزارة تتلقى من طرف المؤسسات الاشتراكية جميع المعلومات اللازمة فيما يتعلق بنسبة انجاز المشاريع و العمالة و الاجور . . . الخ مما يسمح لها بمراقبة مدى تنفيذ التوجيهات الصادرة من الحكومة في هذا الخصوص . و أعتبرت الرقابة التي تمارسها و زارة التخطيط الاكثر فاعلية ، هي الرقابة التي تباشرها عند تمويل الاستثمارات الخاصة بالمؤسسات (1) .

و بصورة عامة فانها تراقب الاوضاع المادية لانجاز مشاريع الاستثمارات و تتبع حركة الاقتصاد الوطني وكيفية تسييره بواسطة المؤسسات عن طريق التحرى و الاعوان التابعين لها . و الموزعين على كافة المستويات للقيام بالبحث و البرمجة و التلخيص لفائدة هذه الوزارة (2) .

2— وزارة التجارة :

تمارس وزارة التجارة رقابتها على نشاط المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادى من خلال اشرافها على برامج المبادلات و لاسيما الخارجية منها حتى تكون هذه المعاملات من حيث طبيعتها و محتواها مطابقة للسياسة العامة للدولة في هذا الشأن ، و حماية مصالحها الاقتصادية . و من ثم فهي أولى الادارات الحكومية بتوجيه و تنسيق و رقابة الاعمال الهامة في مختلف مجالات المبادلات و علاقاتها مع عمليات الانتاج (3) .

---

(1) Georges vlachos . ، المرجع السابق ، ص : 220 .

(2) راجع المرسوم رقم 71—31 المؤرخ في 13 ماى 1971 المتعلق بتنظيم مراقبة الدراسات ذات الطابع الاقتصادى . وم 15 و 16 من الامر المتضمن القانون الاساسي النموذجي . السالف الذكر .

(3) أنظر في هذا الشأن تخطيط المبادلات و الاسعار بالفصلين الثالث و الخامس من الامر المتضمن المخطط الخماسي 80—1984 سالف الذكر . و مما نصت عليه المادة 35 " يستهدف تخطيط المبادلات تنظيم العلاقات على مستوى السوق الوطنية و مع الخارج طبقا للتوازنات المالية الداخلية و الخارجية . ولهذا الغرض ، يجب أن يتحقق التحسين المرتقب لتلبية حاجيات الاقتصاد ، انطلاقا من رفع الانتاج و مشاركة الانتاج الوطني بالدرجة الاولى في تغطية الطلب و انطلاقا كذلك من نتائج تطبيق أدوات التنظيم الاقتصادى . . . " الادارى وكذلك المرسوم رقم 85— 126 بتاريخ 21 ماى 1985 المتضمن تنظيم الادارة المركزية في وزارة التجارة ، و لاسيما مديريات الاسعار و [illegible] الصادرات و برمجة الاستيراد .

لذلك يترأس وزير التجارة أو ممثله اللجنة الوطنية للصفقات ويعين بقرار أعضائها ومستخلفيهم بأسمائهم بناء على اقتراح الوزير أو السلطة التي ينتمسون اليها لمدة سنتين قابلتين للتجديد (1) .

كما يعتمد نظامها الداخلي بقرار يصدره بهذا الغرض. وقد نص المشرع على أن تتوج اللجنة الوطنية للصفقات ممارسة الرقابة باصدار تأشيرات تعلن عنها في غضون 30 يوما على أكثر ابتداء من ايداع الملف الكامل لدى كتابة هذه اللجنة " . وتعتبر اللجنة الوطنية للصفقات " المركز الوحيد لاتخاذ القرار فيما يخص رقابة الصفقات الداخلية في اختصاصها وتسمى لهذا الغرض تأشيرة اجمالية تغطي من أي شكلية أخرى لتنفيذ الصفقة " (2) أما في حالة رفض منح التأشيرة يجب أن يكون هذا الرفض مسببا ، وقد تكون التحفظات موقفة عندما تتصل بجوهر الصفقة ، وتكون موقفة عندما تتصل بشكل الصفقة، وفضلا عن ذلك يمكن تأجيل الصفقة لاستكمال المعلومات ، وفي هذه الحالة تتوقف الاجال ولا تعود للسريان الا ابتداء من يوم تقديم المعلومات المطلوبة ، وفي جميع الحالات يجب تبليغ المتعامل العمومي المعين والسلطة الوصية عليه بالقرارات المنصوص عليها في هذه المادة وذلك خلال 48 ساعة على الاكثر بعد انعقاد الجلسة(3) .

الى جانب ذلك فان وزارة التجارة تراقب أعمال المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي من خلال صلاحياتها في تحديد ومراقبة أسعار وبيع المنتوجات الصناعية والزراعية والخدمات سواء باقتراح المراسيم أو القرارات الوزارية المشتركة أو القرارات الصادرة عن وزير التجارة نفسه بعد أخذ رأي اللجنة الوطنية للاسعار، على أن تصاغ آراء هذه اللجنة على أساس تقارير تحدد فيها أثمان الانتاج وتوزيع المنتوجات والخدمات المتعلقة بها ، والمعدة من طرف المعهد الوطني للاسعار أو المصالح الخارجية لوزارة التجارة " (4) .

---

(1) المادة 140 من المرسوم المنظم للصفقات التي يبرمها المتعامل العمومي مرجع سابق .

(2) المادة 143 من المرسوم المنظم للصفقات التي يبرمها المتعامل العمومي سابق الذكر .

(3) المادة 142 و 150 و 151 من المرسوم المذكور سابقا . لكن المادة 59 من القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية ، قد نصت على عدم خضوع " المؤسسات العمومية الاقتصادية والهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري ، التي تحكمها قواعد القانون التجاري ، لاحكام الامر 67 _ 90 المؤرخ في 17 يونيو سنة 1967 والمتضمن قانون الصفقات العمومية . . . " .

(4) راجع المادة 7 من الامر المتعلق بالاسعار وقمع المخالفات الخاصة بتنظيم الاسعار ، ثم المرسوم رقم 71 _ 206 المؤرخ في 5 أوت 1971 ، والمتضمن احداث لجنة وطنية للاسعار .

و في اطار قيام الاعوان التابعين لوزارة التجارة بمعاينة المخالفات الماسة بتنظيم الاسعار و ملاحقتها و قمعها فان المشرع قد أجاز لاعوان مديرية الولاية للتجارة و الاسعار و النقل و الاطلاع على جميع الوثائق التجارية و المالية و المحاسبة في الادارات و المكاتب الوطنية و الشركات الوطنية و المؤسسات العمومية و ما يماثلها و كذلك المؤسسات و الهيئات الموضوعة تحت رقابة الدولة و لايحول دونهم في ذلك السر المهني " (1) .

3- و زارتي التكوين المهني و العمل و الحماية الاجتماعية:

ان الرقابة التي تمارسها هاتان الوزارتان تنصب على الجوانب المتعلقة بتطبيق التشريعات الخاصة بالتكوين المهني و العمل و الحماية الاجتماعية للعمال و العاملات بالمؤسسات العامة الاقتصادية.(2) فوزارة التكوين المهني و العمل على سبيل المثال تراقب عن طريق المديرية الفرعية للتكوين في المؤسسة برمجة تنفيذ أعمال التكوين المهني فيها ، بل هي تتابع و تراقب عن طريق مديرية فرعية خاصة عملية التكوين بالخارج ، كما تهتم بتشريعات العمل و تقنينه و العلاقات الاجتماعية المهنية في القطاع العمومي خاصة . و لها مكتب خاص بمراقبة تفتيش العمل و ظروفه، و لاسيما الوقاية من الاخطار المهنية و حوادث العمل من ذلك نصت أحكام المرسوم رقم 75-33 الصادر بتاريخ 29 أفريل 1975 المتعلق باختصاصات مفتشية العمل و الشؤون الاجتماعية، بأنها تسهر على تطبيق الاحكام التشريعية و التنظيمية الخاصة بشروط العمل و حماية العمال العاملين لدى الاشخاص الطبيعية و المعنوية ، بما في ذلك المؤسسات الاشتراكية و الوحدات التابعة لها، سواء كان هؤلاء العمال من الذكور أو الاناث باستثناء عمال الوظيفة العمومية و الدفاع الوطني و عمال النقل الجوي و السفن التجارية(3).

(1) المادة 34 ف 2 من الامر المذكور سابقا .

(2) راجع بهذا الشأن المرسوم رقم 85-128 المؤرخ في 21 ماي 1985 المتضمن تنظيم الادارة المركزية في وزارة التكوين المهني و العمل ثم المرسوم رقم 85-130 المؤرخ في 21 ماي 1985 ، المتضمن تنظيم الادارة المركزية في وزارة الحماية الاجتماعية ، و كذلك المنشور الوزاري المشترك بين وزارة التكوين المهني و العمل و وزارة الحماية الاجتماعية و وزارة المالية بتاريخ 23 جانفي 1986 والخاص بالنظام الجديد للاجور و التأمينات الاجتماعية و الضريبة على الاجور و المرتبات .

(3) المادة الاولى من المرسوم المذكور .

و قد نصت المادة الثالثة منه على أن المفتشية التابعة لوزارة العمل و التكوين المهني تتكفل بما يلي :" (1)

1- التأكد من تنفيذ الاحكام التشريعية و التنظيمية فيما يخص قانون العمل .
2- السهر على حسن تسيير مجالس العمال و لجانها الدائمة و كذا احترام اختصاصها .
3- السهر على حرية الممارسة من قبل الفرع النقابي التابع للاتحاد العام للعمال الجزائريين لنشاطاته النقابية .
4- القيام بالمصالحة المسبقة في النزاعات الفردية الخاصة بالعمل بين المؤسسة و العمال .
5- القيام بالمصالحة في النزاعات الجماعية بين العمال و المؤسسات الخاصة بالعمل .
6- ابداء نصائح و اخبار العمال أو المندوبين و كذا أرباب العمل و رؤساء المؤسسات و الوحدات فيما يخص تطبيق تشريع العمل .

كما خول لمفتشيها الدخول في أى وقت و أى ساعة ليلا و نهارا و بأماكن العمل و الانتاج و في أى مكان يشتغل فيه أشخاص . يمكن أن تحميهم الاحكام التشريعية و التنظيمية و ذلك للقيام بكل فحص أو مراقبة أو تحقيق للتأكد من الالتزام بالاحكام التشريعية ، و كذلك يمكنها استجواب كل شخص له علاقة بمهنته أو أخذ أو حمل كل مادة مستهلكة أو منتوج أو موزع بقصد تحليله و استشارة كل شخص مختص في ذلك . و يمكن لمفتش العمل اصدار ملاحظات كتابية أو اعطاء أوامر أو تقديم انذارات أو اثبات المخالفات و تحرير المحاضر عن ذلك (2) فهي أخيرا تسهم اسهاما كبيرا في تصنيف مناصب الشغل و تحديد مقاييس للاجور و التعويضات أو تنظيم التشغيل بما فيها اليد العاملة الاجنبية . أما وزارة الحماية الاجتماعية فانها تراقب الجوانب المتعلقة بالتأمينات الاجتماعية و حوادث العمل و الامراض المهنية ، و اجراءات تصفية معاش عمال المؤسسات و الوحدات الاقتصادية .

---

(1) المادة 3 من المرسوم المذكور .

(2) راجع المادة 5 و 6 من المرسوم المذكور ثم زغدود علي ، المرجع السابق ص : 424 . و لا بد من الاشارة هنا الى دور المصالح القضائية المختصة بقمع كل انتهاك للذمة المالية للمؤسسة الاشتراكية بتسليط العقاب على الافراد المختلسين للاموال العامة ، لذلك تمارس السلطة المختصة رقابتها بتقديم القضايا الى المحاكمة المختصة بقمع المخالفات الاقتصادية سابقا و التي تركت مكانها للقسم الاقتصادي لدى المحكمة الجنائية التابعة لمجلس أو عدة مجالس قضائية . راجع بلمولة طيب ، المرجع السابق ص : 134 .

جـ ـ رقابـة مجلس المحاسبة :

يعتبر مجلس المحاسبة هيئة دستورية و قانونية و طنية ذات صلاحيات قضائية و ادارية ، مكلفة و فقا للمادة 190 من دستور 1976 قبل تعديلها " بالمراقبة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة و الحزب و المجموعات المحلية و الجهوية و المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها ، يرفع مجلس المحاسبة تقريرا سنويا الى رئيس الجمهورية . . . " . و بعد تعديل نص هذه المادة لم تعد مراقبة مجلس المحاسبة تقتصر على الرقابة اللاحقة للنفقات العمومية ، فصارت صياغتها كالاتي : " مكلف بمراقبة مالية الدولة و الحزب و المجموعات المحلية و المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها . يرفع مجلس المحاسبة تقريرا سنويا الى رئيس الجمهورية . " (1) .

أما دستور 1989 فانه عاد الى حصر صلاحياته في الرقابة اللاحقة لاموال الدولة و الجماعات الاقليمية و المرافق العمومية (2) . و قد جاء بالمادة 160 منه " يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لاموال الدولة و الجماعات الاقليمية و المرافق العمومية . يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا ثم يرفعه الى رئيس الجمهورية . . . " و بذلك استبعد رقابته للمؤسسات الاشتراكية .

و لقد أصبح مجلس المحاسبة من أهم الاجهزة الوطنية المكلفة بالرقابة المالية التي أحدثها المشرع الجزائري عند تنظيمه لوظيفة المراقبة في الدستور . و نظرا لاهمية الدور المحاسبي الذي يقوم به في المجال المالي ، و ما يتمتع به من صلاحيات واسعة في هذا الشأن ، رأينا أن ندرجه ضمن الهيئات الوطنية المركزية التي تمارس رقابة عامة و شاملة على مالية الدولة و المجموعات المحلية و حتى مالية الحزب و المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها ، في الفترة المنصرمة . قد حدد القانون رقم 80ـ5 الصادر في أول مارس 1980 الصلاحيات المنوطة بمجلس المحاسبة و طرق تنظيمه و تسييره و الجزاءات المترتبة على تحرياته من ذلك نصت المادة الثالثة منه على أن " يوضع مجلس المحاسبة تحت السلطة العليا لرئيس المحاسبة و هو هيئة ذات صلاحيات قضائية و ادارية مكلفة بمراقبة مالية الدولة و الحزب و المؤسسات المنتخبة و المجموعات المحلية

---

(1) راجع المادة 190 من دستور 1976 المعدلة بالقانون رقم 80ـ01 المؤرخ في 12 يناير 1980م (ج ر 1) .

(2) راجع المادة 160 من دستور 1989 . كما نصت المادة 152 منه " المؤسسات الدستورية و أجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي و التنفيذي مع الدستور ، و في ظروف استخدام الوسائل المادية و الاموال العمومية وتسييرها " .

و المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها ، يمكن لمجلس المحاسبة أن يجري مراقبة على المؤسسات بجميع أنواعها التي تستفيد من المساعدة المالية للدولة أو لمجموعة محلية أو هيئة عمومية في شكل مساهمة في رأس المال أو منح أو قروض أو تسبيقات أو ضمانات " ، كما تنصب مراقبته على مختلف الحسابات التي تتضمن مجموع العمليات المالية و الحسابية و يتحقق من دقتها و صحتها و نزاهتها ، و له أن يقوم بجميع التحريات من خلال الوثائق أو في عين المكان بصفة مباغتة أو بعد الاشعار (1) ، ثم يقوم مجلس المحاسبة بتبليغ نتائج تحرياته و تحقيقاته الى المسيرين المراقبين و الى السلطات المعنية(2) .

كما يملك تقييم نشاط المراقبة للمؤسسات و المصالح المالية ، وفقا لشروط معينة . و لهذا يحق له النظر في الطعون و سلطة التصدى لموضوع النزاع و تعديل عمل هاته المؤسسات و المصالح المالية (3) . بل هو يملك أيضا حق الاشراف على عمليات المراقبة و تنسيقها ، فيشارك" في توجيه أعمال المراقبة الداخلية و الخارجية المنوطة بالمؤسسات و المصالح المالية و يتابع تنفيذها و استغلال نتائجها ، و بهذا الصدد ، ــ يطلع على ظروف تنفيذ برامج تحقيق المراقبين الماليين المعنيين في الادارات العمومية و المؤسسات الاشتراكية ، ــ يراقب تنفيذ أعمال ما قبل التحقيق الموكلة لممثلي المجلس قبل تسليم الحسابات ، ــ ترسل اليه بصفة منتظمة نسخة من كل التقارير التي تعدها الاجهزة الدائمة المذكورة في الفقرة الاولى من هذه المادة و على العموم الموظفون المكلفون بالمراقبة السلمية لتسيير المحاسبين العموميين و محاسبي الشركات ، ــ يسلم كل تقرير أو وثيقة تصدر عن وزارات الوصاية تتعلق بتصفية أو موافقة أو تعديل وثائق الميزانية و الحسابات المالية للمؤسسات الاشتراكية ، ــ ترسل اليه أجزاء من التقارير المعدة من طرف البنوك الوطنية و المصالح الجبائية في اطار عمليات الدراسة أو المراقبة التي يقوم بها الاعوان الاقتصاديون التابعون للقطاع العام .

يختص المجلس بكل نزاع في القطاع العام يتعلق بالمراقبة أو بتقدير الاخطاء التي تكتشفها الاجهزة العادية للمراقبة في نظر القانون المالي ، ترسل التقارير المشار اليها أعلاه لمجلس المحاسبة في أجل لا يمكن أن يتجاوز شهرا ابتداء

---

(1) المادة 5 من القانون المذكور .

(2) المادة 6 من القانون المذكور .

(3) المادة 7 من القانون المذكور . يتكون مجلس المحاسبة من رئيس المجلس، نائب الرئيس، الناظر العام ، رؤساء الغرف ، رؤساء الاقسام و النظار المساعدون ، المستشارون ، المحتسبون . م 13 .

من تاريخ احالتها على السلطات السلمية أو سلطات الوصاية المعنية اذا ما لاحظت الأجهزة الخارجية للمراقبة أو التفتيش مخالفات ضارة بالخزينة العمومية أو بمثروة المؤسسات الاشتراكية تسلم على الفور ، نسخة من تقرير أو محضر التحقيق لمجلس المحاسبة الذي يعرض بعد الدراسة ملف كل قضية على الاجراء القضائي لاثبات المسؤولية المالية للاعوان المتهمين " (1) .

و قد أجاز المشرع للمجلس أن يسند الموافقة على بعض الحسابات أو تصفيتها لمحاسبين أو الاعوان تابعين لهيئات مراقبة أو تفتيش، على أن يمارس هذا التفويض تحت مراقبة المجلس و طبقا للشروط التي حددها هذا القانون (2) .

و يتولى مجلس المحاسبة بصفته مستشارا ماليا لرئيس الجمهورية دراسة كل ملف يحيله عليه و يبدي رأيه بصورة خاصة في المشاريع التمهيديةالمتضمنة للنصوص المتعلقة بتنظيم الحسابات و تسييرها أو مراقبتها (3) .

و قد حدد المشرع الجزاءات المرتبة على تحريات مجلس المحاسبة ، عن طريق مايصدره عند ممارسته لاختصاصاته القضائية ، من قرارات مسببة ، و الغرامات المالية و باقي الحسابات المستحقة و طرق الطعن في قراراته (4) .

و في هذا الشأن صدرت عن المجلس عدة أحكام، نذكر من بينها قرار الغرفة الخامسة الصادر بتاريخ 26 نوفمبر 1983 و المتعلق بعملية تسيير المؤسسة الوطنية لتربية و ترقية الطفولة . اذ جاء فيه أن مجلس المحاسبة فصل في مسؤولية بعض المتقاضين على النحو التالي :

فيما يتعلق أساسا بـ أولا، مسؤولية الوكيل المالي المركزي للمديرية العامة للمؤسسة الوطنية لتربية و ترقية الطفولة . . . و لهذا فانه و بصفته محاسبا قد ألحق ضررا بالخزينة العمومية ، و عليه فانه يتحمل مسؤولية المالية بغض النظر عن الاجراءات القانونية التي يمكن أن تتخذ ضده تطبيقا للمرسوم رقم 260/ 65 المؤرخ في 4 أكتوبر 1965 و المحدد للالتزامات و مسؤوليات المحاسبين .

---

(1) تراجع المادة 36 من القانون المذكور . و قد جاء في المادة 37 " يتمتع المجلس بكل حقوق الاطلاع على الوثائق و صلاحيات التحري التي يقرها القانون لهذه المؤسسات تجاه الاشخاص الاعتباريين التابعين للقانون العام و الاشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين التابعين للقانون الخاص .

(2) راجع المادة 38 من القانون المذكور حول شروط ممارسة التفويض في هذا الشأن .

(3) راجع المادة 9 من القانون المذكور .

(4) راجع في كل ذلك المادة 39 و مابعدها من القانون المذكور .

و لهذا فقد أعد مرتكبا لمخالفة جسيمة منشئة لخطأ في التسيير منصوص عليه و معاقب عليه ابالمادتين 47 و 48 من القانون رقم 80-05 المؤرخ في 1مارس 1980 ، و على أثر المرافعات الحضورية و بحضور المسؤولين المعنيين و المستعينين بمدافعهم فان الغرفة الخامسة و في قرارها هذا قد أدانت المعني بغرامة مالية قدرها 6000.00 دج . و أمرت هذا الاخير بتسديد المبلغ المختلس لدى الخزينة و الذى يقدر ب 87748.46 دج زيادة عن الفوائد القانونية و طلبت من المدير العام للمؤسسة الوطنية للتربية و ترقية الطفولة باتخاذ عقوبة تأديبية ضده . و قررت احالة مجموع الملف فيما يخصه لما تعلق الامر بوجود أفعال اجرامية و مضرة بالخزينة الى وزير العدل الذى قد سبق تنبيهه بالامر من أجل تبليغه الى الجهة القضائية المختصة و هذا تطبيقا للمادة 53 من القانون رقم 80-05 المؤرخ في 1 مارس 1980 (1) .

ثانيا : رقابة الهيئات على الصعيد المحلي

في الاصل يخضع نشاط المؤسسة العامة الاقتصادية على الصعيد المحلي الى رقابة السلطة الوصية التي تتبعها هذه المؤسسات ، و تتمثل أساسا في الهيئات البلدية و الولائية و ان العلاقة بين الهيئات المذكورة و المؤسسات الموضوعة تحت وصايتها تسير بموجب المبادئ المحددة في الامر المتضمن تحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسة و السلطة الوصية و الادارات الاخرى التابعة للدولة ، و ذلك في حدود ميادين التدخل و ميادين النشاط (2) .

الا أنه يمكن أن ترد على هذا الاصل بعض الملاحظات ، منها :

- أن رقابة النشاط بصورة عامة و النشاط الاقتصادى خاصة على المستوى المحلي لم يكن حكرا في النظام الجزائرى على الهيئات البلدية و الولائية التقليدية المعروفة ، و انما أحدث على مستوى كل ولاية و بلدية مجلسا للتنسيق يقوم بدور اشرافي قيادى في توجيه و رقابة مختلف مظاهر النشاط ، من ضمنها نشاط المؤسسات الاقتصادية العامة التي تعمل ضمن الحدود الاقليمية للهيئة المحلية المعنية .

---

(1) راجع هذا الحكم بجريدة الشعب اليومية المؤرخة في 27/ 11/ 1983 عدد 6246 ، و قد جاء في النقطة الثانية من الحكم و المتعلقة بمسؤولية وكيل مالي مركزى سابق للمديرية العامة للمؤسسة الوطنية المذكورة ، حيث لم يأخذ المجلس بشأنه الا بالمسؤولية المالية ، آمرا اياه باعادة دفع المبلغ الناقص الى الخزينة العمومية و المقدر ب 4174.91 دج زيادة على الفوائد القانونية وعلاوة على ذلك فان أحد مستخدمي المؤسسة المذكورة استفاد بطريقة غير قانونية من مرتب مضاعف قدره 6893.96 دج طيلة المدة التي تتراوح مابين شهر جانفي الى غاية شهر نوفمبر 1980 . و بناء على أمر من المجلس قام المعني بالامر باعادة دفع المبلغ المقبوض بصفة غير قانونية الى الخزينة العمومية بالجزائر .

(2) المادة 16 من الامر المتضمن تحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسة الاشتراكية و سلطة الوصاية و الادارات الاخرى التابعة للدولة ، مشار اليه سابقا .

كما أن خضوع مؤسسات القطاع العام الاقتصادي المحلي الى رقابة هذه الهيئات لا يجعلها في منأى من رقابة الاجهزة المركزية للدولة،و بالمقابل فان الوحدات أو الفروع التابعة للمؤسسات الوطنية تخضع بدورها الى رقابة الهيئة المحلية التي تمارس نشاطها ضمن حدودها الاقليمية . لذلك نرى من الواجب الاشارة الى الدور الاشرافي و الرقابي الذى أصبحت تلعبه مجالس التنسيق على مستوى الولاية و البلدية ، ثم نتناول رقابة الهيئات الادارية و الولائية و البلدية لنشاط المؤسسات العامة الاقتصادية على المستوى المحلي .

أ — رقابة مجالس التنسيق على المستوى المحلي : (1) .

رغم أن هذه المجالس لم تنظم بنص قانوني أو تنظيمي من طرف المشرع،الاّ أنها لعبت من حيث الواقع دورا هاما في توجيه و مراقبة مظاهر النشاط العام على المستوى المحلي،مستندة في ذلك الى توجيهات القيادة المركزية العليا للدولة ، و تجسيد المبادئ الميثاق الوطني،و تطبيقا لمقرارات المؤتمر الاستثنائي الاول لحزب جبهة التحرير الوطني ، ثم أحكام القانون الاساسي للحزب و نظامه الداخلي ،قررت اللجنة المركزية في دورتها المنعقدة خلال أيام 29، 30، 31 ديسمبر 1980،تنظيم صلاحيات مجلس التنسيق البلدى و الولائي،فأصبحت قواعد التنسيق على المستوى المحلي تخضع لاحكام المادة 126 من القانون الاساسي للحزب و لاحكام هذا القرار الذى أعتبر هذه الهياكل تنسيقية تعمل ضمن التنظيم العام للحزب و الدولة (2) .

---

(1) راجع خاصة المادتين 125 و 126 من القانون الاساسي لحزب جبهة التحرير الوطني ، و كذلك المواد 74 حتى 84 من النظام الداخلي المعدل من طرف اللجنة المركزية في دورتها الحادية عشر في 16 . 01 . 1984 .وقد جاء في الباب الثالث الخاص بالتنسيق و الرقابة مايلي : " المادة 76: يتولى التنسيق على المستوى البلدى مجلس تنسيق بلدى ، و على المستوى الولائي مجلس تنسيق ولائي — و يقوم مجلس التنسيق بدراسة كل القضايا المطروحة على مستوى البلدية أو الولاية التي تطلب عملا مشتركا لاجهزة الحزب و الدولة .المادة: 77 يتألف مجلس التنسيق البلدى من أمين القسمة — رئيس المجلس الشعبي البلدى — ممثل الجيش الوطني الشعبي — أعضاء مكتب القسمة — أعضاء المجلس التنفيذى للمجلس الشعبي البلدى — مسؤول الوحدات الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية الكبرى . المادة 78: ينشأ داخل مجلس التنسيق البلدى مكتب تنسيق يتألف من : أمين القسمة — رئيس المجلس الشعبي البلدى — ممثل الجيش الوطني الشعبي . المادة 79: يتألف مجلس التنسيق الولائي من : أمين المحافظة — الوالي — قائد القطاع العسكري — رئيس المجلس الشعبي الولائي — نواب الولاية — أعضاء مكتب المحافظة — اعضاء المجلس التنفيذى الولائي — منسقي المنظمات الجماهيرية في مستوى الولاية . المادة 80: ينشأ داخل مجلس التنسيق الولائي مكتب التنسيق يتألف من :— أمين المحافظة — الوالي — قائد القطاع العسكرى — رئيس المجلس الشعبي الولائي " . راجع بهذا الشأن مقرارات اللجنة المركزية نشر و توزيع قطاع الاعلام و الثقافة مطبعة الحزب بالجزائر .

(2) راجع المبادئ العامة لهذا القرار و لاسيما المادتين 3 و 4 منه .

و قد خولت هذه المجالس بمقتضى القرار المذكور الاطلاع على كل النشاطات ذات الصيغة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية الخاصة بالبلدية و الولاية (1) . و هي تعمل في اطار الاختصاص المخول لها طبقا لمبادئ الميثاق الوطني . و المؤتمرات و قرارات اللجنة المركزية و الحكومة و تعليمات الامين العام للحزب . و تسهر على احترام القوانين على ضمان الشروط الضرورية لانجاح مخططات التنمية (2) . و من صلاحياتها في مجال رقابة و متابعة النشاط الاقتصادى السهر على تنفيذ مخططات التنمية الوطنية و المحلية و توجيه مختلف النشاطات الاقتصادية في البلدية و الولاية ، و تعمل على توفير الظروف التي من شأنها تحسين الانتاجية و المردود لمختلف القطاعات (3).

كما تقوم مجالس التنسيق بتنشيط و مراقبة و متابعة انجاز العمليات الكبرى ذات الاهمية الوطنية التي لها علاقة بالحياة السياسية الاقتصادية و الثقافية و الاجتماعية للبلاد (4) . و يمكنها ، اجراء تحقيقات مستعجلة في حالة اثبات نتائج سلبية مترتبة على النشاطات السياسية و الاقتصادية و الثقافية و الاجتماعية على مستوى البلدية أو الولاية ، بواسطة الاجهزة المعنية (5) . كما تبلغ " السلطات المختصة عن حالات عدم الانضباط و الاهمال و سوء التسيير و الاختلاس ، و استغلال السلطة و التبني ، و الرشوة ، و الانحراف ، و البيروقراطية و كل التصرفات الاخرى التي تعرقل تنفيذ مهام البناء الوطني و هذا في حالة تجاوز صلاحياتها (6) . مع الملاحظة أن مكتب مجلس التنسيق هو الهيكل الدائم للمتابعة و للسهر على تطبيق ماجاء في المادة 7 من القرار المذكور (7) .

---

(1) المادة 6 من القرار المذكور .
(2) المادة 7 من القرار المذكور .
(3) المادة 11 من القرار المذكور .
(4) المادة 13 و 12 من القرار المذكور .
(5) المادة 13 من القرار المذكور .
(6) المادة 18 من القرار المذكور .

((7)) المادة 10 من القرار المذكور و سالف الذكر كما يلاحظ أنه " تبلغ التقارير عن أشغال مجلس التنسيق البلدى خلال عشرة (10) أيام التالية لاختتام الدورة الى مجلس التنسيق الولائي ، و تبلغ التقارير عن أشغال مجلس التنسيق الولائي الى لجنة التنظيم العام و وزارة الداخلية خلال عشرة (10) أيام التالية لاختتام الدورة . 4 و 28 من القرار . راجع على سبيل المثال قرار أعضاء مكتب التنسيق لولاية التيارت القاضي بحل الهيئة التنفيذية لبلدية السوقر و مكتب قسمتها و ذلك خلال اجتماع طارئ للمجلس الشعبي البلدى الموسع و اطارات الدائرة حيث لاحظ الفتور الكبير الذى يطغى على أعمال البلدية نتيجة سوء التسيير و الاهمال و عدم التحكم في ضبط الامور و تتبع العمليات ، سواء كانت تتعلق بالتسيير المالي أو تسيير مصالح البلدية نفسها . هذا الى جانب الجو اللاعلمي الذى يسود أعضاء الهيئة التنفيذية للبلدية ومجلسها الشعبي ، نتيجة سوء التفاهم الذى ينعكس بالسلب على شؤون التنمية . جريدة الجمهورية الصادرة بتاريخ 24/ 10/ 87 عدد 6988 ص : 1 و 3 .

وكنا نأمل لو يتولى المشرع عندنا تنظيم هذه الهياكل الجديدة حتى تزداد فاعلية دورها التنسيقي و الرقابي على المستوى المحلي في المجال السياسي و الاقتصادى و الاجتماعي، فيتجسد بذلك مبدأ القيادة الجماعية في كافة المستويات، الذى هو مبدأ من مبادئ ثورتنا المباركة .

ب - رقابة الهيئات التنفيذية الولائية و البلدية

تخضع المؤسسات العامة الاقتصادية المحلية الى رقابة الهيئة الوصية التابعة لها المؤسسة، و هي التي يندرج نشاطها ضمن الحدود الاقليمية للهيئة المحلية، و أن العلاقات بين الجماعات المحلية و المؤسسات الخاضعة لوصايتها، تسير بموجب المبادئ المحددة في الامر المتضمن تحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسة و السلطة الوصية و الادارات الاخرى التابعة للدولة و ذلك في حدود ميادين التدخل و ميادين النشاط، على النحو الذى شرحناه (1) . و قد نصت المادة 47 من القانون المتضمن المخطط الخماسي الاول 80- 1984 على أن "تمارس المجالس المنتخبة، كل فيما يخص الصلاحيات المخولة لها في مجال اعداد مخطط التنمية و تنفيذه، و مراقبته، و ذلك طبقا لاحكام، كل من القانون البلدى و قانون الولاية، و التشريع المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات" .

لكن في الحالة التي لم يتم فيها تطبيق مبادئ الامر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات و النصوص المكملة له على هذا النوع من المؤسسات، فان ممارسة الرقابة عليها ظلت في نظرنا خاضعة أساسا الى أحكام المرسومين الأول رقم 71- 139 الصادر في 26 ماى 1971 الذى يحدد شروط انشاء و تنظيم و تسيير المؤسسة العامة الولائية، و الثاني رقم 71- 179 الصادر في 20 جوان 1971 الذى يحدد شروط انشاء و تنظيم و تسيير المؤسسة العامة البلدية .

---

(1) المادة 16 من الامر المتضمن تحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسة و السلطة الوصية و الادارات الاخرى التابعة للدولة سالف الذكر .
أنظر أيضا المادة 1 و 2 و 3 و 8 و 9 من الامر المتضمن القانون الاساسي النموذجي للمؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادى السالف الذكر .
راجع أحكام القانون رقم 79 - 1 المؤرخ في 1979 بيناير و المتضمن القانون الاساسي للنائب، خاصة المواد 15 حتى 21 منه الذى يعطي لاعضاء المجلس الشعبي الوطني حق متابعة النشاطات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية في نطاق دوائرهم الانتخابية .

و اذا كان صدورهما يندرج في اطار تنفيذ الامرين المتضمنين تنظيم الولاية و البلدية اللذان يخولان لهما انشاء مؤسسات على المستوى المحلي و الاشراف عليها، فان صدور هذان المرسومان قبل و تمت تصيير من صدور الامر المنظم لتسيير المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي على المستوى المحلي ، على أساس أن تطبيق قواعد و أحكام التسيير الاشتراكي للمؤسسات يتطلب بعض الوقت لكي يتم تطبيقها على كافة المؤسسات المحلية .

بالرغم من الاختلاف البسيط بين المرسومين المذكورين، فانهما يتفقان على انشاء مجلس للاشراف و المراقبة على رأس كل مؤسسة و لائية أم بلدية ، الذي يملك كل السلطات التي تسمح له بتحديد السياسة العامة للمؤسسة . و سوف نلقي نظرة سريعة على أهم المظاهر الرقابية التي تخضع لها المؤسسات العامة الولائية و المؤسسات العامة البلدية .

1 — رقابة الهيئات التنفيذية الولائية :

كان المرسوم الذي يحدد شروط انشاء و تنظيم و تسيير المؤسسات العامة الولائية سالف الذكر ، ينص في مادته السابعة على انشاء مجلس الاشراف و المراقبة الذي يملك كل السلطات التي تسمح له بتحديد السياسة العامة للمؤسسة و توجيهها ، و متابعة نشاطها، و يتكون هذا المجلس من :

— الوالي رئيسا .
— ثلاثة أعضاء من المجلس التنفيذي للولاية معنيين بنشاط المؤسسة .
— ممثل أو عدة ممثلين للعمال الذين سيحدد عددهم عن طريق تعيينهم فيما بعد .

زيادة على خضوع المدير العام للمؤسسة الولائية الى مجلس الاشراف و الرقابة فان هذا المجلس يتسلم سنويا ، الى جانب السلطة الوصية و محافظ الحسابات ، الميزانية التقديرية و حسابات الاستغلال العامة ، و التقرير العام ، و حساب الارباح و الخسائر الخاصة بالمؤسسة (1) .

---

(1) المادة 12 من المرسوم المذكور . كما يقوم بناء على اقتراح المدير العام للمؤسسة عند تحقيق أرباح صافية أن يخصص أو يقتطع المقادير التالية ، المبلغ الاحتياطي الخاص بالاستثمار ، و كل مبلغ يحدده المجلس الشعبي للولاية مرتبط بتطور المؤسسة (م 16 من المرسوم) .

و ما جاء في هذا المرسوم بشأن الرقابة أيضا أن المؤسسة الولائية تخضع لرقابة محافظ الحسابات الذى يعين بقرار من الوالي بعد أخذ رأي السلطة الوصية (1) .

أما بعد صدور الامر المتضمن نظام التسيير الاشتراكي للمؤسسات و النصوص المكملة له ، و لا سيما الامر المتضمن تحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسة و السلطة الوصية و الادارات الاخرى التابعة للدولة ، و الامر المتضمن القانون الاساسي النموذجي للمؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادى ، فانه زيادة على تحديد جهة الوصية على المستوى المحلي بالنسبة الى هذا النوع من المؤسسات حيث عهد بالوصاية للولاية بالنسبة للمؤسسات الولائية و البلدية بالنسبة للمؤسسات البلدية ، و قد توضحت أيضا صلاحية ممارسة الرقابة عليها و زال الغموض الذى كان سائدا في هذا الشأن (2) .

و يمكن القول أنه بالاضافة الى صلاحيات مراقبة نشاط المؤسسات الوطنية المخولة لكل من المجلس الشعبي الولائي الذى يمكن أن يتابع و يراقب نشاطها عن طريق اللجنة الاقتصادية و المالية للمجلس ، و السيد والي الولاية ، بوصفه ممثل الحكومة و رئيس الهيئة التنفيذية بالولاية ، قد نصت المادة 17 من المرسوم المتعلق بضبط أجهزة الادارة العامة في الولاية و هياكلها ، بأن يتولى كل عضو في المجلس التنفيذى الولائي (رئيس قسم) زيادة على مهامه الاخرى " صلاحيات الوصاية على المؤسسات و المقاولات و الهيئات العمومية ذات الاهمية الوطنية التي تمارس كل أعمالها أو بعضها في الولاية " (3) .

---

(1) المادة 10 من المرسوم السابق الذكر .

(2) من ذلك على سبيل المثال كانت المادة 8 من هذا المرسوم تنص على أنه يمكن لوزير الداخلية و وزير المالية بعد أخذ رأى الوزير المعني اعلان حل المؤسسة الولائية ، ففي هذه الحالة فان مجلس الاشراف و المراقبة يقوم بوضع ترتيبات التصفية و يعين ، بعد أخذ رأى وزير الداخلية و وزير المالية المعني .

(3) راجع الفقرة الاخيرة من المادة 17 للمرسوم سالف الذكر و الاقسام التي يديرها اعضاء المجلس التنفيذى الولائي وفقا للمادة 18 من هذا المرسوم هي سبعة (7) أقسام : قسم التنظيم الاقتصادى ، قسم استثمار الموارد البشرية ، قسم تنمية أعمال الرى و الفلاحة ، قسم تنمية الاعمال الانتاجية و الخدمات ، قسم الصحة و السكان ، قسم الهياكل الاساسية و التجهيز ، قسم التنظيم و التنشيط المحلي و الوسائل العامة ، راجع بهذا الشأن على سبيل المثال محاضر اجتماع المجلس التنفيذى لولاية وهران بتاريخ 13 ماى 1987 و 18 مـاى 1987 .

2 ـ رقابة الهيئات التنفيذية البلدية :

تخضع المؤسسة العامة الاقتصادية على مستوى البلدية بصورة أساسية الى رقابة المجلس الشعبي البلدى (1) . لكن المرسوم الذى يحدد شروط انشاء و تنظيم و تسيير المؤسسة العامة البلدية آنف الذكر، كان قد نص كما هو الشأن بالنسبة للولاية على انشاء مجلس للاشراف و الرقابة على نشاط كل مؤسسة عامة بلدية ، أن تشكيل هذا المجلس الذى يملك تقريبا نفس الصلاحيات التي يتمتع بها مجلس الاشراف و الرقابة على المستوى المؤسسة الولائية ، يتكون من : ـ رئيس المجلس الشعبي البلدى .
ـ ثلاثة أعضاء من المجلس الشعبي البلدى .
ـ ممثل أو أكثر للعمال طبقا للاجراءات اللاحقة ، وباستطاعة الوالي أن يعين منتدبا من المجلس التنفيذى للولاية يحضر اجتماعات مجلس الاشراف و الراقبة الخاص بكل مؤسسة عامة بلدية (2) .

كما أعطى المشرع للوالي حق اتخاذ كل اجراء يتعلق بمراقبة أو مراجعة تسيير المؤسسة البلدية في أى وقت يراه لازما لذلك ، بل منحه صلاحية حلها (4) .

و بالرجوع الى أحكام القانون رقم 81ـ 09 المؤرخ في يوليو 1981 الذى يعدل و يتم الامر رقم 67ـ 24 المؤرخ في 18 يناير 1967 و المتضمن القانون البلدى ، و لاسيما المادة 138 ، فان المجلس الشعبي البلدى يشارك في نطاق صلاحياته ، في " توجيه مجموع أنشطة القطاع الاشتراكي الموجود عبر تراب البلدية و في تنسيقها و مراقبتها ، و يساعد في التكوين و اقامة هيئات تسيير المؤسسات، أو المستثمرات الموجودة في تراب البلدية و يعلم السلطات العليا المختصة بكل تسيير سيء و يقدم لها ، عند الحاجة أى اقتراح من شأنه أن يحسن انتاجية مختلف القطاعات و مردودها . و يمكنه أن يتخذ أى اجراء تحفظي في حالة الاستعجال من شأنه ، أن يحافظ على أملاك مؤسسات القطاع العام الاشتراكي " (5) .

---

(1) انظر المادة 2 ف 3 من المرسوم المتضمن تحديد شروط انشاء و تنظيم و تسيير المؤسسة الاشتراكية البلدية سالف الذكر ....
(2) المادة 7 من المرسوم المذكور .
(3) المادة 9 من المرسوم المذكور .
(4) المادة 17 من المرسوم المذكور .

(5) و مما نصت عليه المادة 140 ف 2 أنه " يسهر على سلامة الهيئات الفلاحية التابعة للقطاع الاشتراكي الموجود عبر تراب البلدية " .

فهو اذن يمارس على المستوى البلدى الموافقة الشعبية كما حددها الميثاق الوطني والدستور والقانون الذى ذكرناه . وقد أجاز له المشرع في اطار ممارسة وظيفته الرقابية القيام بالتحريات داخل " المؤسسات والهيئات العمومية المحلية من أى نوع كانت والمكلفة بتنفيذ البرامج الانمائية . -الهيئات ذات الطابع التعاوني الموجودة على تراب البلدية والخاضعة لوصاية الدولة والمزارع المسيرة ذاتيا والموجودة على تراب البلدية" (1) .

ويمكن للمجلس الشعبي البلدى أيضا ، أن يمارس وظيفة المراقبة عن طريق لجنة مراقبة مؤقتة ينتخبها بناء على لائحة يقدمها ثلث أعضائه على الاقل أو بناء على اقتراح الهيئة التنفيذية البلدية (2) . ونستخلص مما تقدم ، أن المؤسسات العامة الاقتصادية المحلية شأنها شأن المؤسسات الوطنية ، مازالت تخضع الى رقابة شديدة ومتعددة فهي من جهة تخضع للمظاهر الرقابية للهيئة المحلية التابعة لها (البلدية أو الولاية) ، ومن ناحية أخرى لا تفلت من مظاهر رقابة الاجهزة المركزية ، وقد لوحظ خاصة في المرحلة السابقة تدخل الولاية المنوط في شؤونها ، حيث كانت تفرض عليها أحيانا ابرام صفقات أو القيام بأعمال غير مربحة لها .

المبحث الثاني : تقييم التجربة الماضية ومدى تحقيق استقلالية المؤسسة في ضوء الاصلاح الجديد مع اقتراح نظام جديد للوصاية عليها

نحاول في هذا المبحث الذى نعتبره بمثابة خلاصة لهذه الرسالة ، تقييم واقع التجربة الجزائرية في مجال الوصاية الادارية على المؤسسة العامة الاقتصادية ، مع اقتراح نظام جديد للوصاية عليها . لذلك سوف نقوم بتقسيم موضوع هذا المبحث الى ثلاثة مطالب :

المطلب الاول : نقيم فيه واقع الوصاية الادارية على المؤسسة العامة الاقتصادية في التجربة الجزائرية

المطلب الثاني : نلقي نظرة على الاتجاه الجديد للمشرع الجزائرى نحو تحقيق استقلالية المؤسسة

المطلب الثالث : نبدى فيه الرأى نحو نظام جديد للوصاية الادارية على المؤسسات العامة الاقتصادية

---

(1) راجع المادة 170 مكرر وما بعدها من القانون سالف الذكر حيث استثنى من مجال ممارسة المراقبة من قبل المجلس الشعبي البلدى : الهياكل الحزبية مصالح العدل ومصالح الجيش الوطني الشعبي ، مصالح الامن العمومية العمل التربوى .

(2) راجع بخصوص تشكيل ومهام هذه اللجنة ، 170 مكررة وما بعدها وما جاء بالمادة 170 مكرر 10 " يرسل تقرير المراقبة فورا المصادقة عليه من طرف المجلس الشعبي البلدى الى السلطة السلمية أو صاحبة الوصاية على التسيير =

المطلب الاول : تقييم التجربة الجزائرية الماضية في مجال الوصاية على المؤسسات العامة الاقتصادية

ان تقييم أى تجربة يتطلب بالضرورة التطرق الى ايجابياتها و سلبياتها، لذا فاننا نبدأ في فرع أول التعرض الى أهم الايجابيات التي استطاعت تحقيقها التجربة الجزائرية في مجال الاشراف الوصائي على مؤسسات القطاع العام الاقتصادى، لنتعرض في الفرع الثاني الى بعض السلبيات أو النقائص المسجلة في هذا الشأن .

الفرع الاول : ايجابيات التجربة الجزائرية

لقد واجه المشرع الجزائرى بجرأة، شأنه في ذلك شأن كل مشرع اشتراكي، مشكلة ادارة القطاع العام الاقتصادى ، فرغم الفترة الزمنية القصيرة التي تمت فيها نشأة هذا القطاع و ما صاحب ذلك من قلة الوسائل المادية و العناصر البشرية المؤهلة، التى كانت تفتقر الى الخبرة في مجال التسيير الاقتصادى، بالاضافة الى عدم وضوح الرؤيات و الاختيارات الايديولوجية في هذا الشأن، فانه استطاع أن يضع من القواعد القانونية و التنظيمية ما يكفل لهذا القطاع، أن يقوم على أسس متينة مكنته من مواجهة أثار قرن و ربع من الاستعمار الاستيطاني و سبع سنوات من الحرب المدمرة ، ثم ليقوم فيها بعد باجراء التغييرات اللازمة التي تجسد اختيارا تنا في المجالات السياسية ، الاقتصادية و الاجتماعية .

و هكذا بمجرد تتويج عملية التأميم باسترجاع المحروقات في 24فيفرى 1971 صدر في 16 نوفمبر من نفس السنة ميثاق التنظيم الاشتراكي للمؤسسات و الامر المتعلق بتسييرها الذى أتبع بعدد من النصوص الاخرى المكملة . و قد نالت المؤسسة الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادى اهتماما خاصا و متميزا نظرا للدور الذى أصبح يلعبه هذا النوع من المؤسسات في مسار التنمية .

و بذلك يكون قد حاول خلق نظرية قانونية و تنظيمية تميز المؤسسة الاشتراكية الجزائرية عن مثيلتها في التجارب الاخرى ، لاعتماد ها على عدة مبادئ و مقومات تبرز و تجسد اختيار تنا الاساسية في هذا الصدد . و لعله من أهم و أبرز ايجابيات التجربة الجزائرية هي محاولة توحيد النظام القانوني للمؤسسات العامة ، جعل الوصاية كوسيلة لتوحيد السياسة الاقتصادية ، تدعيم الرقابة الداخلية للعمال من خلال تحقيق و تجسيد مبدأ مشاركتهم في ادارة المؤسسة تأمين الحماية الاجتماعية للعمال، و جعل المؤسسة مدرسة للتربية و التوعية السياسية والاجتماعية والاقتصادية . وسوف نعالج هذه النقاط بايجاز فيما سيأتي :

= موضوع المراقبة قصد اتخاذ الاجراءات اللازمة، كما يرسل التقرير للاطلاع لما يلي : الوالي ـ مكتب التنسيق الولائي ـ مكتب المجلس الشعبي الوطني .

أولا : وحدة القطاع القانوني للمؤسسات

يعترف الكثير أن المشرع الجزائري استطاع في وقت قصير أن يضع بواسطة الامر المؤرخ في 16/ 11/ 1971 والنصوص المكملة له قواعد وأسس نظام قانوني واحد خاص بتسيير المؤسسات الاشتراكية في الجزائر ، في الوقت الذي أخفقت عن تحقيقه بلدان أخرى ، وهو مايدل عن الجهد الكبير المبذول في هذا الشأن ، انطلاقا من نظرة اقتصادية وسياسية خاصة بالاشتراكية العلمية (1) .

وقد لمسنا بدورنا خلال العروض السابقة هذا الجهد المبذول من طرف المشرع نحو تحقيق وحدة النظام القانوني للمؤسسات ، نجد أن أصدر الامر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات ، وما تبعه من ارساء القواعد المنظمة لانتخاب المجالس العمالية وكيفية انشاء مجالس الادارة ومختلف اللجان مع بيان اختصاصاتها وسيرها داخل هذه المؤسسات الاشتراكية من جهة ، وسلطة الوصاية والادارات الاخرى التابعة للدولة من جهة ثانية (2) .

والجدير بالملاحظة هنا أن المشرع الجزائري لم يكتف بالتوسع أو التعميم الافقي بخصوص هذا التوحيد الذي شمل جميع المؤسسات التي تستهدف القيام بنشاط اقتصادي أو اجتماعي أو ثقافي على المستوى الوطني، والتي يكون مجموع تراثها من الاموال العامة ، بل اتجه في هذا التوسع أيضا عموديا حيث نص على أن يخضع سير المؤسسات الموضوعة تحت وصاية الجماعات المحلية حسب نفس المبادئ الواردة في الأمر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات (3) .

---

(1) راجع في ذلك على سبيل المثال ، النظام القانوني للمؤسسة للاشتراكية بمقال السيد ميشال مياي وقد سبقت الاشارة اليه .

(2) وقد سبقت الاشارة الى أهم الاوامر والمراسيم المتضمنة القواعد القانونية والتنظيمية لتسيير وادارة المؤسسات في الجزائر ونذكر على سبيل المثال بالمرسوم رقم 72 — 47 المؤرخ في 3 مارس 1972 والمعدل بالمرسوم 73 — 176 المؤرخ في 25 اكتوبر 1973 ثم الامر المتضمن احداث اللجنة الوطنية للتسيير الاشتراكي للمؤسسات ، تحت رقم 72 — 58 المؤرخ في 10 نوفمبر 1972 .

(3) المادة 3 ف 2 من الامر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات والمادة 86 من الامر المتضمن تحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسة والادارات الاخرى التابعة للدولة .

كما عالج موضوع العلاقة بين المؤسسات و الوحدات الانتاجية التابعة لها ، من ذلك حاول حصر ما تقوم به الوحدة الاقتصادية في نطاق السياسة العامة للمؤسسة التابعة لها ، بعد مراعاة نوع نشاطها (1) .

و اذا كان المشرع قد أخص المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي ببعض القواعد الخاصة بها ، كاصداره قانون أساسي نموذجي لها ، و تنظيم مجالس مديرياتها و عمالها ، و كذلك وحداتها الاقتصادية . فان ذلك يعتبر استثناء من الاصل العام الذي تبقى مبادئه و ضوابطه سارية على كافة المؤسسات مع تطبيق القواعد المنصوص عليها في الاصل المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات و النصوص الاخرى المكملة له على أنه استثنى المؤسسات الغير مستقلة قانونا ، و كذلك مؤسسات القطاع الزراعي المسير ذاتيا و الشركات ذات الاقتصاد المختلط لتمتع هذه المؤسسات بأنظمة قانونية خاصة بها أملتها عدة اعتبارات موضوعية أوجبت منحها نظام خاص .

و خلاصة القول أن المشرع و ان قصد توحيد أو على الاقل تحقيق الحد الادنى من توحيد النظام القانوني للمؤسسات فانه استطاع في نظرنا التوفيق بين الوحدة و التعدد ، فهو من جهة لم يفرط في الشمولية أو النمطية المطلقة التي تؤدي الى انعكاسات غير منطقية لعدم مراعاة طبيعة الاشياء . كما أنه لم يسمح بالتعدد أو التشتت المضر الذي يصبح معه التحكم في عمل هذه المؤسسات صعب (2) .

---

(1) و قد نصت المادة 7 من المرسوم رقم 73- 177 المؤرخ في 25 أكتوبر 1973 ، المتعلق بالوحدة الاقتصادية على أن تقوم الوحدة في نطاق السياسة العامة للمؤسسة ، و بعد مراعاة نوع نشاطها ، مايلي : - اعداد مشاريع مخططات التطور السنوي المتوسط الاجل للوحدة و ذلك في نطاق وضع مخطط المؤسسة ، - تنفيذ البرامج السنوية للانتاج و الاستثمار و التموين والتسويق ، - وضع مشاريع الحسابات التقديرية للايرادات والمصاريف ، - المشاركة في اعداد حسابات الاستغلال و حسابات للخسائر و الارباح ، - مسك مجموعة بطاقات التثبيتات و المخزونات ، - وضع مشروع و مخطط لرؤوس الاموال ، - ادارة موظفيها ، - السهر على احترام قواعد حفظ الصحة و الامن ، - المساهمة في تحسين المستوى التقني و الثقافي للعمال و ذلك في اتصال بالمؤسسة ، - اعداد مشروع خطة التنظيم الاجمالية و النظام الداخلي . يمكن للمؤسسة أن تقوم كذلك بتفويض كل سلطة تراها لازمة لحسن سير الوحدة " ،

(2) ان هذا التوفيق يبدو فيما نص عليه ميثاق التسيير الاشتراكي ، حيث جاء به " أن هذا التنظيم الجديد لا يهم وحدات الانتاج فحسب و لكنه يمتد الى مجموع عالم الشغل بما فيه القطاعات الاجتماعية و الثقافية اللذان تؤخذ اختصاصاتهما بعين الاعتبار عند تطبيق النصوص الخاصة بكل قطاع ، غير أن هذه الخاصيات لا يمكنها أن تمس بفكرة المبدأ السياسي المتعلق بممارسة مسؤليات التسيير من طرف العمال أنفسهم " ، ميثاق التسيير الاشتراكي ، المرجع السابق ، ص : 1734 .

فالمؤسسات أولا و قبل كل شيء هي ملك للدولة ممثلة المجموعة الوطنية لها حقوق و عليها واجبات ، فتشكل و لاسيما المؤسسات الاقتصادية منها عنصرا أساسيا للاقتصاد الوطني وعون من أعوان تنفيذ خطة تنموية واحدة موضوعة تحت سلطة و صاية فريدة يجب عليها أن تطبق جميع التوجيهات الصادرة عنها ، و على المؤسسة أن تقوم بتأدية مهامها معتمدة في آن واحد على أساس التوجيه الاقتصادي المركز و حرية المبادرة الممارسين بانسجام و التضامن من طرف مجلس العمال و المديرية (1) .

ثانيا : جعل الوصاية وسيلة لتوحيد السياسة الاقتصادية للمؤسسات

لقد حاول المشرع في هذه المرحلة أن يجعل من الوصاية على المؤسسات وسيلة لتوحيد سياستها الاقتصادية، و هذا من خلال اخضاعها لسلطة و صاية واحدة تتولى توجيه و مراقبة نشاطها ، فالمؤسسة و أن كانت تتمتع بقدر من الاستقلال الذاتي لادارة شؤونها ، الا أن هذا الاستقلال ليس مطلقا ، فهي مجبرة على تطبيق سياسة اقتصادية محددة مسبقا من طرف السلطة العليا و ليس لها فيها أي ارادة . أن المؤسسة الاشتراكية في منظور النصوص التي صدرت خلال السبعينات " هي العنصر الرئيسي لتحقيق أهداف التنمية المخططة ، و المؤسسة الاشتراكية تشكل مستوى فرع للنشاط الاقتصادي ، درجة الاساس المنظمة للتخطيط ، و تساهم في نطاق المهمة المنوطة بها بموجب العقد التأسيسي الذي أنشأها ، في التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية . و بهذه الصفة فهي تقوم بتنظيم و تنسيق نشاطات وحداتها و لها الاستقلال اللازم الذي يسمح لها بتحقيق الاهداف المحددة لها " (2) .

---

(1) ميثاق التسيير الاشتراكي ، ص : 1735 من المرجع السابق .

(2) المادة 4 من الامر المتضمن تحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسة و السلطة الوصية و الادارات الاخرى التابعة للدولة ، المرجع السابق . و قد جاء بميثاق التسيير الاشتراكي للمؤسسات سالف الذكر مايلي :

" و لكي يمكنها تحقيق أهدافها يجب أن يكون لها من تأدية عملها لاجل رفع الانتاج الى حده الاقصى الضروري و من ثم يلزم أن يخول لها استقلال يكون واسعا بقدر الامكان لبث روح المسؤولية و المبادرة فيها و توصيل القوة الضرورية إليها و ذلك بالغاء القيود البيروقراطية طبقا لمبدأ توزيع السلطة و يجب أن يمارس هذا الاستقلال في حدود احترام السياسة العامة للسلطة الثورية و أهداف التخطيط بوجه أخص " ص : 1735 من الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 101 لعام 1971 .

و في مقابل ذلك وضعت تحت سلطة و صاية فريدة ، يجب عليها أن تطبق جميع التوجيهات الصادرة عنها ، و أن تقوم بتأدية مهامها ، معتمدة في آن واحد على أساس التوجيه الاقتصادى المركزى و حرية مبادرة المسيرين .

و بناء على ذلك فان الوصاية توحد السياسة الاقتصادية التي تطبقها المؤسسات التابعة للقطاع الذى تشرف عليه ، و هذا من خلال دورها المتمثل أساسا في توجيه و تنسيق و رقابة نشاطها على النحو الذى تقدم ، حيث لاحظنا أن الوصاية هي التي تتولى توضيح لكل مؤسسة محتوى أهداف القطاعات فيما يخص التنمية طبقا لتوجيهات المخطط الوطني ، فتنمي و تحقق ، مجموع التوجيهات الخاصة بالسياسة العملية بالقطاع ، كما تنشط و تحضر و تعد مشروع مخطط التنمية لمجموع نشاطاته ، و تنسيقها في شتى المجالات الاقتصادية و الاجتماعية .

أما على صعيد دورها الرقابي فان الوصاية تستطيع توحيد السياسة الاقتصادية من خلال متابعة و مراقبة مخططات مؤسسات القطاع و تسييرها فهي تسهر على تنفيذ سياسة التنمية و تقدم جميع الاقتراحات التي تخص التسويات التي قد تنجم عن تحقيق المخطط و ذلك من أجل تحسين التنمية و الاداء .

ان الهيئة الوصية يجب عليها أن تحترم قبل كل شئ بصورة فعلية و حقيقية ارادة الدولة التي تتضمنها مخططات التنمية ، لذا من واجبها أن تجسد الاهداف المحددة لهذه الرقابة في الميدان الاقتصادي ، بوصفها مسؤولة عن متابعة و مراقبة تنفيذ الاهداف المخصصة بموجب المخطط الوطني للتنمية فيما يخص مجموعة المؤسسات الموضوعة تحت وصايتها (1) . هذا يفسر ما ذهب اليه المشرع في المادة 80 من الامر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات ، حيث أعطى للسلطة الوصية التفويض المطلق لتوجيه و مراقبة المؤسسة (2) .

---

(1) المادة 12 من الامر المتضمن تحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسة و السلطة الوصية و الهيئات الاخرى التابعة للدولة ، مرجع سابق .

(2) ان وحدية الوصاية على المؤسسة لا يعني وحدوية المراقبة ، فدور وزارة المالية خاصة يبقى دورا رئيسيا كما أشرنا من قبل سواء كانت رقابتها قبلية أو بعدية دائمة أم مؤقتة ، فانها تعتبر أقوى من الرقابة الفنية التي تمارسها الوزارة الوصية ، راجع في هذا الشأن للاستاذ " بياى ميشال " ، مقاله المنشور بالمجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية ، مرجع سابق ص : 689 .

ثالثا : تدعيم الرقابة الداخلية للعمال

لم يكتف المشرع الجزائري بالرقابة الخارجية للمؤسسة و في مقدمتها الرقابة الفنية الوصائية ، بل عمل على تدعيم الرقابة الداخلية للعمال من خلال تجسيد مبدأ مشاركتهم في تسيير المؤسسة الاشتراكية ، فأوكل لهم دورا طلائعيا في المراقبة الداخلية فيها عن طريق مؤسساتهم المنصوص عليها في التشريعات المنظمة للتسيير الاشتراكي ، كل ذلك بهدف انتفاء التناقض بين حقوق العمال و واجباتهم و قد منح ميثاق التسيير الاشتراكي للمؤسسات العمال صفة المنتج المسير ، يمارسونها ضمن مجالس العمال التي لا تنحصر مراقبتها لنشاط المؤسسات في المظاهر التقنية وحدها بل تتخذ على الخصوص بعدا سياسيا ، و هو ما تبرزه الامتيازات المخولة لهذه المجالس لذلك أصبح للمجلس حق فحص الحسابات التقديرية و ميزانية المؤسسة و اعطاء رأيه فيهما ، و هذا التدخل سياسي أساسا لانه يسمح للمسيرين بأن يشاركوا في تحديد السياسة العامة للمؤسسة بالنسبة للسنة المقبلة و بأن يعبروا عن وجهة نظرهم في رسم الحدود لجميع أصناف المصاريف . كما عليهم أن يبدوا رأيهم كذلك في التسيير الاجمالي للمؤسسة خلال السنة المنصرمة و لا سيما في مستوى التسيير المالي ، و أن يثبتوا حسب الحالة نجاح هذا التسيير أو اخفاقه (1) .

أما على صعيد المراقبة المالية فان مجلس العمال يملك صلاحيات واسعة أيضا ، على أساس أن المراقبة الفنية التي تقوم بها أجهزة الدولة وحدها غير كافية ، فيجب تكميلها بمراقبة سياسية أو شعبية ، و هكذا فانه على حد تعبير ميثاق التسيير الاشتراكي للمؤسسات إنه تم " توسيع المراقبة الشعبية في كل مكان و ذلك لكي تقوم الجماهير الشعبية مباشرة بحماية المكاسب الوطنية و الدفاع عن نقود الدولة بواسطة محاربة التبذير و التدليس و الاختلاس و سوء استعمال الموارد و تشكل هذه اليقظة الشعبية مساهمة ثمينة لانهاء جميع المخالفات و من ضمنها على الخصوص المخالفات التي يمكن أن تفلت من مراقبة الدولة و التي يكتشفها العمال حينئذ " (2) .

---

(1) ميثاق التسيير الاشتراكي للمؤسسات ، ص : 1733 من الجريدة الرسمية المرجع السابق .

(2) راجع نصوص هذه الفقرة بما جاء به ميثاق التسيير الاشتراكي للمؤسسات ص : 1733 من الجريدة الرسمية عدد 101 لسنة 1971 .

و لعلنا بمراجعة اختصاصات كل من مجلس العمال و اللجان الدائمة للمؤسسة نلمس أهمية الدور الذى منحه المشرع للعمال في مجال الرقابة الداخلية لنشاط المؤسسة أو الوحدة ، من ذلك " يتصرف مجلس العمال في سائر السلطات لمراقبة تسيير المؤسسة أو الوحدة و تنفيذ البرامج و بهذه الصفة يضع تقريرا سنويا يبدي فيه رأيه في تسيير المؤسسة أو الوحدة " (1) .

و يمكن تلخيص دور مجلس العمال فيمايلي : يصدر آراء و توصيات حول مشروع المخطط لتطوير الوحدة أو المؤسسة في نطاق تحضير المخطط الوطني . و كذلك الحسابات التقديرية للايرادات و المصاريف ثم مشاريع البرامج المتعلقة بالنشاط و لاسيما الانتاج و التموين بما فيها . برنامج الاستثمارات (2) . كما يبدي مجلس العمال رأيه في التقرير الخاص بتنفيذ المخطط السنوى و حساب الاستغلال و الميزانية السنوية و تقرير المندوبين للحسابات (3) .

هذا بالاضافة الى اشتراكه مع المديرية في اعداد سياسة الموظفين و التكوين المهني (4) . يبت في تخصيص النتائج المالية للمؤسسة أو الوحدة في نطاق القوانين و النظم الجارية (5) ، و في التوزيع داخل المؤسسة للحصة من النتائج المحددة قانونا و المخصصة بحماية العمال (6) . مع توليه القيام بالخدمات الاجتماعية (7) . و أخيرا يصادق على النظام الداخلي للمؤسسة أو الوحدة و ذلك بالاتفاق مع المديرية طبقا للقوانين و النظم الجارى بهما العمل (8) .

---

(1) المادة 28 من الامر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات ، سالف الذكر .
(2) المادة 29 من الامر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات .
(3) المادة 30 : : : : : :
(4) المادة 31 : : : : : :
(5) المادة 32 : : : : : :
(6) المادة 34 : : : : : :
(7) المادة 35 : : : : : :
(8) المادة 37 من الامر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات . راجع بخصوص ذلك المرسوم رقم 75 ــ 150 المؤرخ في 21 نوفمبر 1975 المتعلق بصلاحيات مجالس العمال في المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي .

رابعـــا : تأمين الحماية الاجتماعية للعمال و ترقيتهـــم

لم يكتف المشرع الجزائري بتدعيم الرقابة العمالية داخل المؤسسة للقضاء على أشكال الاختلاس و التدليس و التبذير و التلاعب بالاموال العامة ، و انما حاول كذلك أن يضمن للمؤسسة ادارة اقتصادية فعالة تخضع لمبادئ التسيير الديمقراطي الاشتراكي الخالي من التناقض بين الحقوق و الواجبات و زوال مظاهر استغلال الانسان للانسان، و هذا الامر لا يتأتى الا بتأمين و ضمان حقوق عمال المؤسسة عن طريق اشتراكهم في التسيير باعتبار أن مؤسسات القطاع العام في المجتمع ، على حد تعبير ميثاق التسيير الاشتراكي للمؤسسات، "هي تابعة للعمال الذين يشغلونها على يد الدولة التي هي دولتهم ، و من ثمة فان اشتراك هؤلاء و أولئك في التسيير يجلب الخير و سيما التخلص من كل تفكير في السيطرة البيروقراطية و التكنوقراطية و على ابعاده من القاعدة" (1) .

و انتهى الى أن انشاء مشاركة العمال في تسيير المؤسسة الاشتراكية و وضعها على هذا النحو ، يشكل مدرسة للتكوين السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي للجماهير الكادحة ، يستمد منها العمال المعلومات التي ترقي شعورهم بالمسؤولية و تزيد كفائتهم على تسيير الشؤون و يقومون فيها بدورهم كمنتجين قائمين بالتسيير كما يمكنهم أن يقوموا فيها بتحسين حالتهم" (2) .

و اذا ألقينا نظرة سريعة على مجمل النصوص القانونية و التنظيمية الصادرة بهذا الشأن، فاننا ندرك مدى أهمية الضمانات و الامتيازات التى حظي بها عمال مؤسسات القطاع العام سواء في مجال التوظيف و الاجور و الترقية المهنية و التأديب أو مجال الحماية الاجتماعية و الصحية كالامن و الضمان الاجتماعي و التقاعد ... الخ (3) .

---

(1) ميثاق التسيير الاشتراكي للمؤسسات المرجع السابق ، ص : 1732 . ومما ذكره بهذا الصدد أن الاهداف التي تتطلع اليها الثورة الجزائرية لاتكتسي طابعا اقتصاديا فقط بل تهدف الى غاية انسانية أو انها ستمكن بمجرد تحقيقها من ترقية الانسان في كل من الميادين الاقتصادية و السياسية و الاجتماعية و الثقافية " ، ص : 1732 و 1733 .
– راجع نصوص ذلك بالمرسوم رقم 75 – 150 المؤرخ في 21 نوفمبر 1975 المتعلق بصلاحيات مجالس العمال في المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي .

(2) ميثاق التسيير الاشتراكي للمؤسسات ، المرجع السابق ، ص : 1733 .

(3) راجع على سبيل المثال الامر المتضمن القانون الاساسي العام للعامل و كذلك المهام الموكلة لمجالس العمال و اللجان الدائمة بالمؤسسات ، بالمرجع السابق .

والحقيقة أن المشرع قد بذل جهودا معتبرة في سبيل تحديد دور ومهام مؤسسات القطاع الاقتصادى منها على وجه الخصوص، والتي لخصها ميثاق التسيير الاشتراكي للمؤسسات، " في رفع قابلية الانتاج الى أقصى حد وفي التحسين المستمر للنوعية وفي العمل على تخفيض الاسعار . ويجب على كل واحدة من هذه المؤسسات أن تساهم في التطور العام للبلاد وذلك بواسطة انتاجها الخاص وبتكثير لرؤس الاموال في آن واحد وفي اطار سياسة من التقشف الصارم والتجنب لكل تبذير واختلاس ويجب عليها أن تقوم أولا باستهلاك للاموال العامة التي خصصت لها، ثم باستغلاص الارباح لاجل الزيادة في امكانيات الاستثمار الوطني في ايرادات العمال بجعلهم يشاركون في نتائج المؤسسة وبهذا تشكل المؤسسة الاشتراكية العنصر الاساسي للاقتصاد الوطني " (1) .

كما عمل لاجل تحقيق هذه المبادئ والاختيارات على وضع جملة من الضوابط القانونية والتنظيمية التي تضمن للمؤسسة قدرا من الاستقلال لبث روح المسؤولية والمبادرة فيها وتوصل القوة الضرورية اليها والقضاء على البيروقراطية طبقا لمبدأ توزيع السلطة، على أن يمارس هذا الاستقلال في اطار احترام السياسة العامة للدولة وأهداف التخطيط بصورة خاصة، فأخذ على عاتقه دون مساهمة من القضاء مهمة ايضاح مختلف الصلاحيات والادوار التي يضطلع بها أطراف العلاقة القانونية المعنية بادارة الاقتصاد الوطني، ووضع الضوابط وترويج النصوص مع المتغيرات وتنسيق الادوار والوظائف وتحديد المسؤوليات لعلاقات تتسم في غالب الاحيان بالتناقض والتضارب . كل ذلك في سبيل ايجاد نقطة التوازن المنشودة في ظل مفاهيم جديدة لادارة اقتصادنا الوطني ادارة فعالة تجسد اختياراتنا الاساسية في هذا المجال .

واذا كانت التجربة الجزائرية في مجال الادارة الاقتصادية مازالت لم تستقر بعد للحكم لها أو عليها بصورة نهائية، فانه يمكننا طرح السؤال التالي : الى أى مدى استطاع المشرع أن يوفق في ايجاد الحلول الحاسمة للمشاكل التي تعيشها مؤسساتنا، خصوصا في علاقتها بالجهة الوصية، هذا على الاقل بالنسبة للمراحل السابقة ؟ .

ومع أن محاولة الاجابة على هذا السؤال سوف تكون موضوع دراسة الفرع الموالي، الا أنه يمكن القول أن المشاكل التي تطرحها مؤسسات القطاع العام لا يمكن حسمها بين عشية وضحاها، ومن ثمة فان تسجيل بعض السلبيات أو النقائص في مجال ادارة الاقتصاد الوطني في مختلف مراحل تطوره هو أمر طبيعي . لان مثل هذه النقائص عرفتها معظم التجارب ولا سيما الاشتراكية منها وليست

---

(1) راجع ميثاق التسيير الاشتراكي للمؤسسات المنشور بالجريدة الرسمية، المرجع السابق، ص : 1735 .

وقفا على تجربة دون أخرى . والمهم هو استمرار الجهود من أجل تفاديها وازالتها في المستقبل .

الفرع الثاني : سلبيات التجربة الجزائرية

لم تتمكن مجموعة النصوص التي أصدرها المشرع الجزائري على كثرتها وتنوعها من حسم جل المشاكل المطروحة على مؤسسات القطاع العام الاقتصادي ، ويعود ذلك في اعتقادنا الى قصور في بعض الاحيان من تصور مختلف جوانب واقع العلاقات القانونية التي تعيشها المؤسسة الاشتراكية ولا سيما في علاقتها مع الجهة الوصية ، أو على الاصح تصوره ما ينبغي أن تكون عليه هذه العلاقة في عالم المعاملات الاقتصادية والمالية والتجارية . ان التحمس المفرط في ترجمة المبادئ والافكار النظرية لا يؤدي بالضرورة الى تطبيق مضمون هذه النصوص في عالم الواقع ، وهي أخطاء كثيرا ما يقع فيها المشرع الشورى الاشتراكي ، بسبب تحمسه وتعاطفه مع ما يتبناه من مبادئ وأفكار ، فيغالي في اعداد الجزئيات والتفاصيل ، مندفعا نحو السيطرة شبه الكلية على ادارة الاقتصاد الوطني ادارة مركزية ، كأنه يخشى العودة بالقطاع العام الى ما قبل التأميم ، فيلجأ الى الاكثار من أصدار النصوص في بداية الامر ، فتأتي هذه النصوص مضطربة متداخلة ومؤدية الى عدة نتائج سلبية ، أهمها عدم تطبيقها بصورة كاملة بسبب الهوة التي تفصلها عن الواقع المعاش من جهة ، والتعدد الوظيفي لاطراف العلاقة الواحدة من جهة أخرى ، فتتداخل الصلاحيات وتظهر التجاوزات وتميع المسؤوليات ، بحيث تصبح هذه الوضعية عائقا مكلفا ومهدرا للوقت والمال في نفس الوقت .

ولقد انعكست بعض السلبيات التي عرفتها التجربة الجزائرية في هذا الشأن على تسيير المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي ، فقل مردودها وزادت خسائرها المالية ، فأضرت باقتصادنا الوطني ايما أضرار ، وهو ما أشار اليه القادة والمسؤولون الرسميون في أكثر من مناسبة (1) . من ذلك تعرضت

---

(1) وعلى سبيل المثال جاء في تقرير الامين العام لحزب جبهة التحرير الوطني ، في المؤتمر الخامس المنعقد بالجزائر من 19 الى 22 ديسمبر 1983 "يجب أن يوضع حدا للتعود على سهولة الاستيراد وذلك بتشجيع البحث في الداخل على تأمين احتياجاتنا ، وباتخاذ كل ما من شأنه أن يشجع الانتاج الوطني ، على أن هذا الانتاج الوطني يتعين عليه أن يكون ديناميكيا وأن يتحسن كما وكيفا ، وأن يكون قادرا على المنافسة وأن يسعى لتخفيض تكلفته ، اننا نعرف أن معظم منتوجاتنا الوطنية تتطلب ألوانا خاصة من الحماية ، وسوف نوفر لها هذه الحماية ، لكن لا يجوز أن تكون هذه الحماية ذريعة للركود وعدم الاجتهاد في تحسين المردودية ورفع الانتاج وتخفيض التكاليف". أنظر ، المجاهد الاسبوعي ، اللسان المركزي لحزب جبهة التحرير الوطني ص : 33 ، مرجع سابق .

الوثائق التي أعدتها اللجنة الوطنية المكلفة بتحضير المؤتمر الخامس لحزب جبهة التحرير الوطني ، عند تقييمها لمخططات التنمية ، معترفة بأن المؤسسة الاشتراكية :

"تشكل أداة الانتاج الهامة و المتنوعة هذه انجاز رائع في حد ذاته غير أن تشغيلها أظهر نقائص خطيرة ناتجة خاصة عن حجم المؤسسات المشكلة وعن تعدد الوظائف المسندة اليها و ثقل هياكلها و عدم تكاملها الداخلي ، فسرعان ما أبرزت صعوبات في التسيير و التحكم و التنسيق أضرت بالمردودية الاقتصادية و الاجتماعية لهذا الجهاز الانتاجي ، الذي بقي في مجموعة ضعيفا خلال هذه الفترة اذا كان التسيير الاشتراكي للمؤسسات مطابقا لاسس المذهب الاقتصادي و الاجتماعي للثورة، فقد نجم عن الترتيبات التطبيقية الحالية ثنائية في القيادة بل تعدد مراكز اتخاذ القرار الشيء الذي أدى الى ظهور توترات أضرت بحسن سير المؤسسات، و مع ذلك فان احترام مبدأ وحدة القيادة لا يتنافى مع منظور سليم لمشاركة العمال في تسيير القطاع الاشتراكي الانتاجي" (1) .

كما أشارت هذه الوثائق في معرض حديثها عن التنظيم الاقتصادي وعلى مستوى تطبيق السياسة الاقتصادية ، الى ظهور تفاوتات بين أجهزة التوجيه و التنسيق و المراقبة الموجهة للمسار الحقيقي للقرار ، بحيث أدى توسيع صلاحيات المؤسسات و ابقاء الصيغ المركزة جدا لجهاز الانتاج ، الى زيادة شفافية تسييرها و هكذا فان التسيير غير المرن للمنظومة المالية و التدخلات التي كثيرا ما تأتي من الوصاية في التسيير الجاري للمؤسسات ، أدى الى تغيير في الصلاحيات فصارت متناقضة مع مبادئ استقلالية المؤسسة (2) .

و بوجه عام يمكننا تلخيص أهم السلبيات التي عرفتها ادارة مؤسساتنا العامة الاقتصادية و الاسلوب المتبع في الاشراف عليها خلال المرحلة المنصرمة ، في عدة نقاط من بينها : تحول الوصاية عليها الى سلطة رئاسية ، دون أن تكون لها نفس الضمانات التي تمنح للمرؤوس في ظل هذه الاخيرة في النظام الاداري، مع تقليص أو اضعاف دور السلطة الرئاسية داخل المؤسسة ، بالاضافة الى عدم تحديد واضح للاختصاصات و المسؤوليات و اتباع أصول المعاملات التجارية و الاقتصادية .

---

(1) راجع التخطيط و التنمية ، الجزء الاول من الوثائق التقييمية التي أعدتها اللجنة المكلفة بتحضير المؤتمر الخامس لحزب جبهة التحرير الوطني ، 1983 ص : 7 و 8 .

(2) التخطيط و التنمية الجزء الاول من الوثائق المقدمة للمؤتمر الخامس لحزب جبهة التحرير الوطني ، المرجع السابق ، ص : 201 و 202 .

أولا : تحويـل الوصايـة على المؤسسـة الى سلطـة رئاسيـة

لقد لمسنا خلال العروض السابقة ثقل و هيمنة الجهات الوصية على المؤسسة، سواء في جانبها العضوي أو الوظيفي المتعلق بالنشاط ، فهي تملك مطلق السلطة فيما يخص توجيه و رقابة المؤسسات الخاضعة لوصايتها، كتعيين و ترقية مسيريها، كما يمكنها تأديبهم أو عزلهم عند الاقتضاء . ثم ليس هناك ما يمنعها من الغاء أو تبديل قراراتهم و الحلول محلهم، اذا شاءت ذلك دون معقب عليها من أحـد .

و قد أشرنا من قبل أن معظم اللوائح و المنشورات الصادرة عن السلطة الوصية ، مثلا ، لا تحمل معنى مجرد التوجيه و الارشاد و اسداء النصح فحسب ، بل كثيرا ما ترد بصيغة الامر و النهي و الوعيد أحيانا بتسليط العقاب ، فاختلطت وظائف التوجيه و التنسيق و التنظيم و الرقابة و التكوين... فلم تتحقق الفائدة التي أبتغاها المشرع من محاولة الفصل بين مضمون التوجيه و الرقابة على النحو الذي أشرنا اليه عند دراستهما كمظهرين من مظاهر الوصاية الادارية على المؤسسة الاشتراكيـة .

و الملاحظ أيضا على اللوائح و المنشورات الصادرة عن السلطة الوصيـة ، زيادة على شموليتها لكافة مناحي النشاط الذي تقوم به المؤسسة ، سوء كان اداريا أم ماليا أو مهنيا أو أمنيا أو اجتماعيا ، فان جلها يتناول حتى أبسط التفاصيل و الجزئيات ، الى درجة توحي لنا بعدم وجود جهاز لتسيير المؤسسة و يبرز ذلك عادة بقلة و ضعف التأطير الاداري و الفني الموجود على رأس المؤسسة ، ثم أن ذلك يدخل ضمن و في صميم وظيفة الوصاية التوجيهية و الرقابية المطلقة التي فرضتها لها الدولـة (1) .

و مع ذلك فان كثرة اللوائح و المنشورات الصادرة عن الجهات الوصية و تعدد الرقابات أدى الى تضاربها و تداخلها في بعض الاحيان ، و أشاع روح الاتكال لدى المسيرين و تولد لديهم الشعور بعدم الثقة في كفائتهم و قدراتهم ، لـذا فهم كثيرا ما يتهمون سلطة الوصاية بعدم تفهم موقفهم في الواقع الميداني، و أن الذين عهد اليهم بمهمة توجيههم و مراقبتهم ليسوا أكثر منهم كفاءة .

---

(1) و مما جاء في التقرير العام المتعلق باستقلالية المؤسسات المقدم للمجلس الشعبي الوطني في دورته الخريفية لسنة 1987، " فمن الناحية العملية لـم تسمح القواعد القانونية الفرعية بالتطبيق المنسجم للنصوص بل عملت على تحويـل المؤسسة الى مجرد ملحق للدولة ، فالمدير العام لا يتصرف الا باذن مباشـر من السلطة السلمية التي تحتفظ بحق الملكية و الادارة " . انظر ص 3 مـن النشرة المطبوعة على الستنسـل .

وفي الحقيقة كان من المفروض أن يعطي المشرع للمؤسسة قدرا من الضمانات في مواجهة قرارات السلطة الوصية أو على الاصح ينظم الطريقة التي يمكن بمقتضاها للمؤسسة أن تعترض أو تطعن في التصرفات غير المشروعة الصادرة عن هذه السلطة، فمن حيث السند القانوني تعتبر التوجيهات من قبيل الاجراءات الاشرافية أو من أعمال الضبط الداخلي المعروفة في القانون الاداري (1) ، قد ترتب آثارا قانونية جديدة في الاوضاع و المراكز القانونية القديمة ، فتكون منشئة و مقررة باعتبارها قرارات ادارية .

و القول أن النشاط الذي تمارسه المؤسسة و الخاضع لتوجيه و رقابة الوصاية ليس من التصرفات المتسمة بمظاهر السلطة العامة التي تتصف بها القرارات الادارية بمعناها التقليدي، التي يقبل الطعن فيها بالالغاء باعتبارها تصرفات من طبيعة اقتصادية ، أغلبها يخضع لقوانين الخطة و الصفقات العامة ، لا يمنع من سن جملة من القواعد و الضوابط تنظم العلاقات بين المؤسسة و الهيئات الوصية ، يتولى جهاز قضائي أو شبه قضائي البت فيما قد يثور بينهما من نزاعات و تجاوزات ، تذهب ضحيته في الغالب المؤسسة. نستنتج مما سبق أن المشرع قد أعطى للهيئة الوصية في مواجهة المؤسسة ، خلال الفترة الماضية ، صلاحيات واسعة ، أصبحت بمقتضاها تهيمن عليها هيمنة كاملة عضويا و وظيفيا ، دون أن يضع للوصاية حدودا و ضوابط قانونية و قضائية تلجأ اليها المؤسسة عندما تتجاوز السلطة الوصية لصلاحياتها ، كالتقيد بحدود زمانية أو مكانية

---

(1) تعتبر المنشورات و اللوائح التنفيذية في نظر فقهاء القانون الاداري ليست أعمالا قانونية (قرارات ادارية) أو ذات طبيعة قانونية ، اذا لم تولد عنها أثرا قانونيا تؤثر في النظام القانوني للوظيفة العامة ، و في الاوضاع أو المراكز القانونية الوظيفية للعاملين العامين بالانشاء أو التجديد أو التعديل والالغاء و انما يقتصر دورها فقط و كأصل عام على التفسير للكشف على الاثار و الاوضاع و المراكز القانونية السابقة الموجودة في القواعد و الاحكام القانونية و التنظيمية المنشئة .

أما اذا صدرت عن السلطة الادارية المختصة بغرض خلق آثار قانونية جديدة في النظام القانوني للوظيفة العامة ، و في الاوضاع و المراكز القانونية الوظيفية للعاملين العامين ، فتكون منشئة و مقررة باعتبارها قرارات ادارية ، فتشكل عندئذ مصدرا من مصادر المشروعية في النظام القانوني في الدولة ، يجوز لذوي الشأن و المصلحة الطعن فيها بدعوى الالغاء عندما تكون غير مشروعة ، و يتولى القضاء الاداري عادة مهمة تكييف طبيعة هذه المنشورات و التعليمات بمناسبة ما يعرض عليه من قضايا . راجع في هذا الشأن عمار عوابدي رسالته السابقة ص : 412 و مابعدها . و لقد قبلت الغرفة الادارية بالمجلس الاعلى في الجزائر دعوى استئناف قدمتها الشركة الوطنية سمباك " SEMPAC " ضد قرار صادر عن الغرفة الادارية للمجلس القضائي بالجزائر العاصمة بتاريخ 25.5.1977 الذي قضى بالغاء منشور مؤرخ في 1976/02/03 للمدير العام للشركة المذكورة ، حول تحرير نسبة استخراج السميد ، لاكتسابه صفة القرار التنظيمي يجوز الطعن ضده بالالغاء أمام الغرفة الادارية للمجلس الاعلى ، مستندا في ذلك الى المادة 274 من قانون الاجراءات المدنية التي تنص على أن الغرفة الادارية =

وحق الاعتراض و الطعن ضد تصرفات الهيئة الوصية غير المشروعة ، فتحولت التوجيهات و الارشادات الصادرة[=] الوصاية الى أوامر ملزمة التنفيذ ، و أختلطت الوظائف و اندمجت المهام . كما شملت مظاهر الوصاية كافة مناحي نشاط المؤسسة ، فبلغت في مداها تناول أدق الجزئيات ، بل تحولت الى سلطة رئاسية فعلية ، كل ذلك انعكس على مسيري المؤسسة ، فولد عندهم روح الاتكال ونمى شعورهم بعدم الثقة . كما أن حرمان المؤسسة من أدنى الضمانات التي يتمتع بها عادة المرؤوس في ظل السلطة الرئاسية و الخاضع للوصاية في ظل السلطة الوصائية ، أضعف قدرتها الانتاجية و أعاقها من تحقيق أهدافها المرسومة (1) .

ثانيا : تقليص دور السلطة الرئاسية داخل المؤسسة

لقد أسهم تنظيم التسيير الاشتراكي للمؤسسات في أضعاف و تقليص دور السلطة الرئاسية داخل المؤسسة و مبدأ وحدة الادارة فيها ، نتيجة للطريقة أو الصورة التي طبقت بها مبدأ المشاركة العمالية في تسيير المؤسسة ، وجعل العامل منتجا و مسيرا و مسؤولا في نفس الوقت ، دون أن يتخلى عن بعض الذهنيات [illegible] المتخلفة و الارتفاع الى مستوى المسؤولية وجعل التسيير الاشتراكي للمؤسسات ، فعلا اطارا مفيدا للتشاور و نضج الافكار و حل المشاكل خدمة للاهداف الوطنية للتنمية ، وكذا محاربة التبذير و الرشوة ، و الاختلاس و البيروقراطية .

من ذلك أشارت الوثائق التي أعدتها اللجنة الوطنية المكلفة بتحضير المؤتمر الخامس لحزب جبهة التحرير الى ظهور مشاكل و توترات فيما يخص ظروف تسيير المؤسسة في ظل التسيير الاشتراكي ، سيما تلك التي تحكم تنظيمها و سير اللجان فيها ، ملاحظة في ذلك :

[=] للمجلس الاعلى تفصل في أول و آخر درجة بالنسبة لدعاوى الالغاء المرفوعة ضد القرارات الصادرة عن السلطة الادارية . وحكمت بالغاء الحكم المذكور أعلاه . راجع قرار المجلس الاعلى — الغرفة الادارية — بتاريخ 08 مارس 1980 .

(1) من ذلك على سبيل المثال ، ما نصت عليه المادة 102 من قانون البلدية حول تصديق الجهة العليا المختص على المداولات المتعلقة بـ :
— نقل الملكية و المبادلات العقاريـة . — القروض . — عدد الموظفين وأجورهم .
— قبول الهبات و الوصايا المقيدة بالتزامات . — محاضر المزايدات والمناقصات .
— كل مداولة تخضع للتصديق بمقتضى تشريع آخر .
كما خفف المشرع من حدة هذه الرقابة ، بأن جعل التصديق ضمنيا ، وذلك بعد فوات 3 أشهر من تاريخ ايداعها دار الولاية ، دون صدور التصديق من الوزير المختص ، فانها تعتبر نافذة ضمنيا لفوات المدة . راجع بشأن الرقابة على البلدية في النظام الاداري الجزائري ، حسين مصطفى حسين ، المرجع السابق ص : 166 و ما بعدهـا .

" أن بعض الاجهزة التي تشغل بصورة غير منتظمة ، و غير كافية و لا سيما اللجان الاقتصادية ، و المالية و العمال و التكوين و الصحة و الامن، و كثيرا ما ظهر أيضا أن ترتيبات التشيل المنصوص عليها ، لا سيما المتعلقة بلجان التأديب تولدت عنها قيود و حتى نزاعات تتناقض مع مبادئ و حدة القيادة اللازمة لحسن سير المؤسسات و فاعليتها الاقتصاديـة و الاجتماعية لمشاركة العمال في تسيير و تعبئة كافة الطاقات التي تضمن نموا منسجما و ناجحا للمؤسسة، التي تفيد المجتمع الوطني و عمال المؤسسة ، و خلافه لما كان متوقعا من هذه اللجان ، فقد أضرت بذلك روح التسيير الاشتراكي ذاته و من جهة أخرى أدى عدم استيعاب النصوص كذلك الى نزاعات يعود أمسا الى انعدام التشاور أو الى اعطاء مكانه أكثر من اللزوم للوظيفة الاجتماعية للمؤسسة على حساب و ظيفتها الاقتصادية الاساسية ، و في هذه التجاوزات كثيرا ما أحبطت متطلبات و حدة أدارة المؤسسة التي تضمن تعبئة ناجحة للموارد البشرية و المادية للمؤسسة " (1) .

و لم يخف رئيس الجمهورية في تدخله عند اختتام الندوة الوطنية للتنمية المنعقدة بالجزائر يومي 28 و 29 فيفرى 1984 حيث قال ، " ينبغي علينا أن نزيل الالتباس العالق ببعض الاذهان و المتمثل في التفريق بين العامل و المسؤول ، ليست لدينا شركات احتكارية و لا متعددة الجنسيات بل هناك شركات و طنية و اطارات جزائرية و من واجب العمال و الاطارات المسيرين العمل في روح الانسجام و التفاهم ، هناك حساسيات ينبغي أن تزول فالعلاقة بين العمال و المسيرين تضبطها قوانين واضحة على الجميع الالتزام بها حفاظا على المصلحة الوطنية " (2) .

ان تعدد التنظيمات و كثرة النصوص و تداخل الادوار و الصلاحيات داخل المؤسسة ، بالاضافة الى الفهم الخاطئ للنصوص التطبيقية في معظم الاحيان أدى بالكثير من هذه التنظيمات ، و على رأسها مجلس عمال المؤسسة ، بالدخول في صراعات و تناقضات مع ادارة المؤسسة أو الوحدة ، فنجم عن ذلك ثنائية في القيادة ، بل و تعدد مراكز اتخاذ القرار ، الشيء الذى أضعف دور السلطة الرئاسية داخل المؤسسة و وحداتها الانتاجية و أضر بالتالي بحسن تسييرها، و من بين الملاحظات التي أبدتها الوثائق المقدمة من طرف اللجنة المكلفة بتحضير المؤتمر الخامس للحزب سالفة الذكر هي :

---

(1) الجزء الاول : تقييم مخططات التنمية 19 سبتمبر 1983، ص : 209 المرجع السابق .

(2) المجاهد الاسبوعي ليوم 9 مارس 1984، عدد 1231 .

_" عدم احترام النصوص القانونية من طرف الهيئات الادارية و وجود تناقض وتعارض في الاوامر و التعليمات مع هذه النصوص أدى الى خلق فوضى وغموض ساهم في اذكاء الصراع بين ممثلي الادارة و ممثلي العمال " (1) .

_ انفراد بعض مسيري المؤسسات و الوحدات في اتخاذ القرارات دون الاخذ بعين الاعتبار اقتراحات و توصيات اللجان الدائمة كعدم استشارة اللجنة المكلفة بشؤون المستخدمين و التكوين عند توظيف عمال جدد (2) .

_ وجود تناقض بين وظيفة مجلس الادارة و مجلس العمال حيث الاول يتخذ القرار و يحاسب عليه بينما الثاني لا يتخذ القرار و يحاسب عليه (3) .

ثالثا : عدم تحديد واضح للاختصاصات و التمسك بأصول المعاملات التجارية و الاقتصادية

لعله من أبرز السلبيات المسجلة بهذا الشأن أيضا هو عدم تحديد واضح للاختصاصات و المهام ، مما أدى في كثير من الاحيان الى تمييع مسؤوليات المعنيين بتسيير المؤسسات ، وكذلك عدم تمسك هؤلاء المسيرين و اتباعهم لاصول و اخلاقيات المعاملات التجارية و الاقتصادية . و هذا نتيجة لكثرة النصوص و تضاربها في معظم الاحيان ، بالاضافة الى تعدد الهيئات و اللجان و الرقابات داخل المؤسسة و خارجها ، (4) الشيء الذي يساعد على سوء توزيع الادوار و المسؤوليات و الوظائف فيما بينها ، فظهر التعدد الوظيفي في صلاحيات الهيئة الواحدة و حدوث تجاوزات من هيئة على صلاحيات هيئة أخرى و من ثمة ، عرض هذا الوضع المسيرين و في مقدمتهم مجلس الادارة على

---

(1) الفقرة 13 من سلبيات مجالس العمال ، ص : 69 من الوثائق المذكورة .

(2) الفقرة 16 و 17 من : : : : 70 : : : .

(3) الفقرة 18 من : : : : 70 : : : .

(4) من ذلك على سبيل المثال عدم تلاؤم القانون الاساسي للحزب و قانون التسيير الاشتراكي [illegible] حيث نجد المادة 27 من الامر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات جاءت مغايرة لما جرت به التقاليد النظامية للحزب من اقتصار لجان الترشيح على هياكل الحزب وحدها دون اشتراك مؤسسات أخرى أ . ع . ج ، ممثل الوزارة الوصية . و التناقض بين المادتين 7 من المرسوم رقم 72 _ 47 المؤرخ في 3 مارس 1972 المتعلق بالانتخابات في المؤسسات الاشتراكية و المادة 15 من القانون الاساسي الاتحاد العام للعمال الجزائريين المصادق عليه من طرف المؤتمر السادس . راجع سلبيات مجالس العمال بالوثائق المقدمة للمؤتمر الخامس لحزب جبهة التحرير . الجزء الاول الخاص بتقييم مخططات التنمية ، ص : 69 مرجع سابق .

مستوى المؤسسة أو الوحدة الى ضغوط داخلية و خارجية أضعفت سلطته و قلصت اختصاصاته وجعلته غير قادر ، في بعض الاحيان ، على لعب دوره على رأس المؤسسة أو الوحدة و التحكم في تسييرها ، و بدا المدير العام ضعيفا غير قادر على الاضطلاع بدوره كممثل للمؤسسة في مواجهة هذه الضغوط و ما ينشأ من علاقات و تصرفات قانونية،سواء مع الهيئات المشرفة أو مع الموردين المتعاملين مع المؤسسة،بوصفه العضو الرئيسي المدير لها الذى يملك كافة الصلاحيات الاقتصادية القانونية،فلا ينبغي أن يسمح بالتعدى عليها و لا التنازل عنها للغير لانه المسؤول الاول عن سوء تسييرها .

فالمسيرون ملزمون باتباع و احترام أصول و اخلاقيات المعاملات التجارية و الاقتصادية،و الا تعرضوا للجزاء كنيرهم من التجار و الصناع المنتجين، ولايجوز للمؤسسة أن تستغل صفتها كمؤسسة عامة ، تتمتع ببعض الامتيازات القانونية كاحتكار بيع أو انتاج سلعة معينة ، للتعدى على حقوق المتعاملين معها ضاربة عرض الحائط بأصول و قواعد التعامل المعمول بها في هذا الميدان وهي في منأى من كل جزاء .

لذلك أسهم الدعم المادى و القانوني الذى ما فتئت تتلقاه مؤسساتنا من الدولة في ظهور العديد من السلبيات ، التي أحالت دون ارساء دعائم ادارة اقتصادية علمية وعملية سليمة بسبب الرواسب و الذهنيات التي علقت ببعض العمال و المسيرين على حد سواء .

و هكذا لم تتمكن النصوص التي صدرت خلال الفترة الماضية ،على كثرتها من ارساء نظام قانوني للمؤسسات الاشتراكية خال من السلبيات ، بسبب غموضها و تداخلها و ترددها في غالب الاحيان للفصل في بعض المسائل و توضيحها ، منها على سبيل المثال :

1 ـ تداخل الاختصاصات بين أجهزة الوصاية من جهة ، و أجهزة الرقابة المتعددة التي تمارس اختصاصا متشابها من جهة أخرى .

2 ـ عدم وجود فكرة قانونية موحدة للوصاية و الرقابة و السلطة الرئاسية .

3 ـ عدم وجود و وضوح و دقة في تنظيم علاقات الوصاية بالمؤسسة العامة الاقتصادية .

4 ـ عدم وجود سياسة رقابية عامة موحدة على المؤسسة العامة الاقتصادية .

5 ـ عدم وجود ضمانات قانونية للمؤسسات أزاء التدخلات غير القانونية لهيئة الوصاية و أجهزة الرقابة الاخرى .

6 ـ عدم توفر الاطار الكفء المتخصص في مجال الرقابة على المؤسسات .

هذا بالاضافة لعوائق التسيير الاخرى ، التي تعرضنا لها في أكثر من مناسبة خلال عرض موضوعات البحث .

المطلب الثاني : مدى استقلالية المؤسسة في ضوء الاصلاح الجديد

لاشك أن السلبيات التي أفرزتها المرحلة السابقة بخصوص ادارة المؤسسات الاشتراكية و أسلوب الاشراف عليها ، شجعت على بحث السبل الكفيلة بتفادي هذه التناقض من جهة ، و مواجهة المستجدات و التغيرات التي طرأت على الاوضاع الاقتصادية و الاجتماعية في داخل الوطن و خارجه من جهة أخرى، خصوصا أن المبادئ المنصوص عليها في النصوص الاساسية تقضي بوجوب خضوع تسيير المؤسسات الاشتراكية أكثر فأكثر الى مقاييس الفاعلية الاقتصادية، على أساس أن " أنماط التسيير حيثما وجدت في المؤسسة الاشتراكية أو في التسيير الذاتي أو في التعاونية هي قابلة بطبيعتها للتحسن و الاكتمال و بالتالي للتطور ، فهي لا تشكل قواعد ثابتة غير قابلة للتغيير . و معنى هذا أنه يمكن تعديل هذه الهياكل و تحسينها طبقا لما تمليه التجربة ، و ما يتطلبه تنفيذ الاهداف الجديدة ، و مع تنمية القوى الانتاجية ، و فقا لارتفاع درجة النضج و الوعي الاجتماعي لدى العمال ، و لما تحقق من أشكال التقدم " (1) .

اذ ن فالحاجة بدأت تلح على وجوب اجراء اصلاح شامل جديد يستهدف معالجة مشاكل التنمية الاقتصادية و مشاكل المؤسسات العامة الاقتصادية بصورة خاصة ، و عليه نرى من الافضل تقسيم هذا المطلب الى فرعين :

الفرع الاول : نتناول فيه الاجراءات التمهيدية للاصلاح الجديد

الفرع الثاني : نبحث فيه الشروع في تحقيق استقلالية المؤسسات

الفرع الاول : الاجراءات التمهيدية للاصلاح الجديد

لقد بدأ التفكير يتجه في الجزائر منذ مطلع الثمانينات (2) ، نحو معالجة مشاكل التنمية الاقتصادية عامة و المشاكل التي تطرحها المؤسسات الاشتراكية خاصة، حيث تعالت الاصوات على جميع المستويات مطالبة باعادة النظر

---

(1) راجع صفحة : 212 من الجريدة الرسمية الخاصة بالميثاق الوطني في صيغته الجديدة عام 1986 . وكذلك ص : 188 من الميثاق في صيغة 1976 ، وهما مرجعان سبق ذكرهما .

(2) بل الى أوائل السبعينات ، اذ لقد جاء في كلمة رئيس الجمهورية التي ألقاها أمام المجلس الشعبي الوطني حول وضع الامة يوم 31 مارس 1977 : " ان قضية تسيير الاقتصاد و خاصة تسيير وحدات الانتاج و الخدمات يجب أن يكون في السنوات القادمة شغلنا الشاغل . . . ان ما بذلناه من جهد جبار في مجال التنمية قد أدى الى خلق شبكة مكثفة من الانشطة الانتاجية فانه يخشى مع ذلك أن يؤدي بنا ما قد يحصل من ضعف في المراقبة و اليقظة و التبصر و الصرامة الى نتائج جد وخيمة و أن أي ضعف في أحد المعطيات تنجر عنه بالضرورة انعكاسات على بقيتها ، و من ثم على جميع الحياة الاقتصادية للبلاد "

في هيكل الاقتصاد الوطني و بعض أنماط و أساليب تسييره ، بما يؤدى في النهاية الى ازالة العقبات من أمام المؤسسة العامة و تخليصها من المشاكل التي أصبحت تتخبط فيها ، و حالت دون تأديتها لمهامها على أحسن وجه . لذا فان استقلالية تسيير المؤسسات تشكل المحور الرئيسي الذى يدور حوله الاصلاح الجديد .

على أننا يمكن أن نميز بخصوص هذه الاجراءات التمهيدية للاصلاح المذكور بين منظورين متكاملين : الاول ، من منظور التوجيهات الرسمية الصادرة عن القيادة العليا في الدولة . و الثاني ، على صعيد الاجراءات التنظيمية و التشريعية المتخذة في هذا الشأن .

أولا : على صعيد التوجيهات الرسمية الصادرة عن القيادة العليا في الدولة

يستنج من مختلف التوجيهات الرسمية الصادرة عن الهيئات و أعضاء القيادة العليا في الدولة ، و كذا توصيات المؤتمرات و الندوات و اللقاءات الوطنية منذ مطلع الثمنينات ، أن الجزائر مقبلة على مرحلة جديدة تتمثل في اعادة هيكلة و تنظيم الاقتصاد الوطني ، لتتمكن من معالجة و تدارك سلبيات و نقائص المرحلة الماضية بصورة جذرية ، مركزة في ذلك على وجوب توضيح دور مهام أعوان تنفيذ التخطيط ، و تنظيم و مختلف العلاقات القانونية التي تربطها ببعضها ، مع وضع الحدود و الضوابط التي من شأنها منع تداخلها ، و تخليص أجهزة ادارة الانتاج الاقتصادى من المشاكل الهامشية التي تعيشها ، داعية الى التحكم أكثر في التسيير ، على أنه لا مجال في مجتمع اشتراكي لمؤسسات انتاجية تعيش عالة على الدولة.(1) و قد بدأت معالم هذه المرحلة الجديدة على وجه التحديد التي سبق أن سميناها بالمرحلة الثالثة ، منذ انعقاد المؤتمر الاستثنائي للحزب

= راجع جريدة الشعب اليومية بتاريخ 02 أفريل 1977 عدد 4168 (وثيقة) . و كذلك الوثائق التقييمية المقدمة للمؤتمر الاستثنائي لحزب جبهة التحرير الوطني الذى انعقد بالجزائر بين 15 و 19 جوان 1980 و المعدة من طرف وزارة التخطيط و التهيئة العمرانية آنذاك ، " ملخص الحصيلة الاقتصادية و الاجتماعية لسنوات 67 حتى 1978 " .

(1) راجع ملخص لكلمة رئيس الجمهورية عند اختتامه لملتقى الاطارات المسيرة المنعقد بنادى الصنوبر يوم 1 مارس 1981 ، المنشورة بجريدة الشعب يوم 2 مارس 1981 ، عدد 5392 ، و الشعار الذى انعقد تحته الملتقى الوطني للاطارات المسيرة : " من أجل فاعلية أكثر لجهاز الانتاج " ، و ذلك يومي 28 و 29 فيفرى 1981 ، بقصر الامم بنادى الصنوبر تحت اشراف الرئيس الشاذلي بن جديد ، جريدة الشعب اليومية بتاريخ 27 و 28 فيفرى 1981 . عدد 5390 .

في 18 ماي سنة 1980 . و هي نفس السنة التي انطلق فيها تنفيذ المخطط الخماسي الاول 1980 ـ 1984 ، حيث تم أثناء هذا المؤتمر دراسة و مناقشة مختلف التقارير و الوثائق التي تقيم العشرية الماضية 67 ـ 1978 و التي قدمتها وزارة التخطيط و التهيئة العمرانية آنذاك ، الشيء الذى مكن المؤتمر من الخروج بقرارات و توصيات ضمنها تصورات آفاق التنمية الاقتصادية للعشرية القادمة .

ثم قرارات و توصيات اللجنة المركزية للحزب في مختلف دوراتها و كذا توصيات المؤتمر الخامس للحزب المنعقد مع نهاية 1983 ، و النتائج التي أسفرت عنها مختلف الندوات و اللقاءات الوطنية ، حول التنمية الاقتصادية .

لكن جميع هذه التوجيهات و التوصيات التي صدرت عن مختلف المستويات كانت تمهد لسنة القرارات الحاسمة، ألا و هي سنة 1987 التي تعتبر بحق سنة " استقلالية المؤسسات " ، لانها السنة التي استطاع أن يترجم فيها المشرع الجزائرى جميع التوجيهات و التوصيات السابقة الى نصوص قانونية و تنظيمية ملموسة (1) .

---

(1) راجع بهذا الشأن على الخصوص :

ـ نص الكلمة التي ألقاها رئيس الجمهورية و الامين العام للحزب عند افتتاح الندوة الوطنية الثالثة للتنمية يوم 24 فيفرى 1985 . و نص كلمته عند اختتامه نفس الندوة يوم 26 من نفس الشهر المنشورتان بجريدة الشعب على التوالي : بتاريخ 26 فيفرى 1985 و 27 فيفرى 1985 .

ـ نص كلمة رئيس الجمهورية الامين العام للحزب عند اختتام الندوة الرابعة للتنمية بتاريخ 22 ديسمبر 1986 .

ـ مجلس الوزراء ينهي دراسة استقلالية المؤسسات و الاصلاح الهيكلي للمزارع الفلاحية و ذلك يوم 14 جويلية 1987 . الشعب بتاريخ 15 جويلية 1987 عدد 7377 .

ـ رئيس الجمهورية يؤكد أمام مكاتب التنسيق الولائية بأن الاجراءات الجديدة تهدف الى زيادة التحكم في تسيير الاقتصاد الوطني و ترقيته ، بتاريخ 17.7.1987 الشعب ليوم 18.07.1987 . عدد 7379 .

ـ مجلس الوزراء يصادق على المجموعة الاولى من مشاريع النصوص الخاصة باستقلالية المؤسسة يوم 02 سبتمبر 1987 . راجع الشعب المؤرخ في 03 سبتمبر 1987 . عدد 7420 .

ـ الوزير الاول يؤكد لدى افتتاحه لليومين الدراسيين حول استقلالية المؤسسات بأن الاجراءات المتخذة لا تتنافى و مبادئ الثورة . و بأن الازمة الاقتصادية لاعلاقة لها بفكرة الاصلاح الجديد . جريدة الجمهورية ، بتاريخ 30 سبتمبر 1987 عدد 6968 .

ـ راجع أيضا بخصوص هذه التوجيهات التمهيدية ، تصريح وزير التخطيط والتهيئة العمرانية آنذاك . المنشور بجريدة الشعب يوم 27 نوفمبر 1980 عدد 5310 و حول اعادة هيكلة المؤسسات الوطنية تكييفها مع التطور الاقتصادى و هي تشمل كما قال : " المحيط القانوني و الادارى و المالي للمؤسسة حتى تضمن لها فاعلية و استقلالية أكبر في مجال التسيير " . =

ففي مستهل هذه السنة ، أصدر رئيس الجمهورية بتاريخ 02 فبراير 1987 المنشور رقم 54 مشيرا الى أهمية القرارات التي اتخذت في نهاية السنة المنصرمة لجعل الاقتصاد الوطني في وضعية تمكنه من التلاؤم السريع مع أهداف التنمية و النجاعة ، و هي تستهدف على الخصوص كما قال : " تطوير استقلالية المؤسسات و البنوك في اطار اثراء طرق تأثير الاقتصاد " و يؤكد " أن تطبيق هذه القرارات يستلزم مسعى شاملا و منسجما و دائما ، كما يتطلب اعداد برنامج تطبيقي يتمثل في مشروع وطني واسع النطاق يمس منظومة التخطيط و التنظيم المالي و التجارى و علاقة المؤسسات بالهيئات الوصية " (1) .

و بحق يمثل مضمون هذا المنشور التوجيهي ، فلسفة و منهج عمل المرحلة القادمة ، التي ستعرف دون شك تغييرا جذريا و شاملا ، يهدف الى تحديث أساليب ادارة النشاط الاقتصادى و العلاقات التي تربط مؤسساته أفقيا وعموديا .

= كما ذكر في مناسبة أخرى الدوافع الكبرى التي حدت بالقيادة السياسية الى الشروع في اعادة هيكلة المؤسسات . الشعب بتاريخ 17 جانفي 1981 . عدد 5354 .

(1) نظرا لاهمية هذا المنشور نورد نصه كاملا تعميما للفائدة : لقد اتخذت قرارات هامة في نهاية السنة المنصرمة لجعل الاقتصاد الوطني في وضعية تمكنه من التلاؤم السريع مع أهداف التنمية و النجاعة .
و تستهدف هذه القرارات على الخصوص تطوير استقلالية المؤسسات و البنوك في اطار منسجما و دائما ، كما يتطلب اعداد برنامج تطبيقي يتمثل في مشروع وطني واسع النطاق يمس منظومة التخطيط و التنظيم المالي و التجارى و علاقة المؤسسات بالهيئات الوصية و هكذا ، تمت فعلا المصادقة على بعض التدابير القصيرة المدى الرامية الى تحديد استراتيجية الانجاز ، و اقامة أدوات التسيير الاقتصادى العقلاني و ضبط المراحل الضرورية ، و الحرص على انسجامها ، و هناك بعض التعديلات التشريعية و التنظيمية المختلفة المضامين أصبحت بدورها ضرورية كما أصبح من الواجب أن يكون البحث عن حسن تظافر الجهود أمرا طبيعيا .
و من هنا فانه من الملح ، دون انتظار استكمال التدابير التشريعية و التنظيمية التي يتطلبها تنفيذ الاعمال المقصودة على الامد القصير و المتوسط و البعيد أن يغير مختلف الاعوان الاقتصاديين سلوكهم و مناهج عملهم ليتكيفوا ، دونما تأخير مع النصوص المنتظرة ، و يوفقوا هكذا أكثر من أى وقت مضى بين المبادرة و احترام التنظيم ، و يدرجوا أعمالهم في المنهج الذى سطرته التوصيات و القرارات التي اتخذتها مختلف الهيئات الوطنية في نهاية السنة المنصرمة . أن الاهتمام الذى توليه القيادة السياسية لانشغالات عمال الادارة و المؤسسات و اطاراتها لهو تعبير عن مدى الثقة التي تضعها في عملكم ، و في الطاقات الكامنة فيكم و في امكانيات النمو و الرقي التي يجب أن تتمخض عن مبادراتكم .
انني أخاطب ، في مبادئ الامر ، المسؤولين في الادارات و الهيئات المكلفة بالتأطير الاقتصادى و التأسيس للمؤسسات و البنوك فأستحث هممهم ليسهروا بحرص على مطابقة عملهم لصلاحياتهم في التوجيه ، و التحكيم و الدعم ، و المتابعة و الرقابة . فالتسيير الاقتصادى الفعال و الواضح هو وحده الكفيل بتوضيح الاعمال و المسؤوليات و المهام و هكذا تتمكن الادارات و هياكل الرقابة من القيام بمهامها دون تدخل في تسيير المؤسسات و البنوك =

لكن ما هي الاسباب التي دفعت القيادة السياسية في الجزائر الى اعادة النظر في النظام القانوني للمؤسسات الاشتراكية الاقتصادية ؟ .

هذه الاسباب نجدها عديدة و متداخلة الى درجة يصعب فصلها عن بعضها البعض . منها ما هو اقتصادي و منها ما هو قانوني ، كما نجد بعضها يتصل بالاوضاع الداخلية و أخرى تتصل بالمحيط الخارجي . و قد نجدها مباشرة / كذلك هناك أسباب عامة و أخرى خاصة . و نكتفي هنا بالاشارة الى أهم الاسباب الاقتصادية و القانونية التي وقفت وراء هذا الاصلاح .

بالنسبة للاسباب الاقتصادية فان المؤسسات الاشتراكية الاقتصادية لم تتمكن خلال الفترة الماضية من تحقيق الاهداف الانتاجية المنوطة بها ، بالمقارنة مع حجم الاستثمارات التي خصصت لها في هذا المجال . فسجل الاقتصاد الوطني بصفة دائمة ظاهرتي الافراط في الاستثمار و الندرة ، و هما ظاهرتان تولدتا عن التوزيع السيء للموارد الانتاجية، بسبب التسيير و التنظيم السلميين العاجزين عن افراز حل سليم للمشكلة الجوهرية المتمثلة في أزمة الانتاجية " (1) .

= و يجب أن يستهدف هذا السلوك الجديد تنويع أشكال دعم المؤسسة و الادارات على الجوهر ، أى على تحسين الفعالية الاقتصادية الشاملة . ولابد من الاسراع بالدول عن الميول التي تتمثل في تطبيق التصور الواحد على جميع الاوضاع . ان الادارة ، زيادة على مهمتها العامة في تنظيم الاعمال و تأطيرها ينبغي أن تركز جهودها خاصة على المؤسسات أو الاعمال التي تعاني صعوبات . و من جهة أخرى يتمثل كذلك دور الادارة في تقدير نتائج المؤسسات في اطار واضح و في تقدير مدى فعالية تسييرها ليتسنى حينئذ تقويم مسؤوليتها تقويما سليما و منصفا . ثم ادعوكم أنتم أيها المسيرون و الاطارات و العمال في المؤسسات و البنوك أن تستفيدوا أقصى الاستفادة من الامكانيات التي توفرها النصوص السارية المفعول في انتظار تعديل الاجراءات الحالية ، و ذلك عن طريق التطوير المطلق لكل المبادرات و الاسهامات التي من شأنها أن تساعد على الاستعمال الافضل للموارد البشرية و المادية .
ان القيادة السياسية تدعوكم و تشجعكم على الخصوص ، أن تتقدموا منذ الان بجميع المبادرات التي تتماشى مع الاتجاه التشاورى الذى يمكن من تبادل الافكار و ايجاد المشاريع و هكذا فان العمل المنسق لهياكل التصور و الانجاز ينجر عنه اعداد مشاريع مشتركة و شبكات انتاج و توزيع متقاربة و ذات نتائج عالية ، و تتيح لكم الثبات و الطموح المطلوبين لاكتساب مكانة مرموقة في الاسواق الخارجية ، زيادة على توفير احتياجات البلاد .
و لذلك أدعوكم أن تبرهنوا أكثر من ذى قبل على روح المبادرة و اعطاء التشاور و التنسيق صرامة أكثر بغية تعبئة الطاقات الانتاجية الهامة التي يتوفر عليها الاقتصاد الوطني .

حرر بالجزائر في 02 فبراير 1987 . رئيس الجمهورية الامين العام للحزب .

الشاذلي بن جديد .

(1) التقرير العام المتعلق باستقلالية المؤسسات ، مرجع سابق ، ص : 3 .

هذا بالاضافة الى انعكاس الضغوط الاقتصادية الداخلية و الخارجية مما أدى الى عدم قدرة هذه المؤسسات على مواجهة متطلبات و ظيفتها الانتاجية و التكفل بحل مشاكلها المالية و الفنية ، فأصبح معظمها ليس عاجزا عن تحقيق الاهداف التي أنشيء من أجلها فحسب ، بل و يعاني عجزا ماليا يتزايد يوما بعد يوم ، و من ثمة صار يعيش على مساعدة الدولة له .

الى جانب هذه الاسباب الاقتصادية الرئيسية ، يمكن الاشارة الى بعض الاسباب الاخرى من بينها الرغبة في تحقيق نوع من التكامل الاقتصادى بين المؤسسات ، و توجيه الاستثمارات نحو الصناعات الخفيفة و المتوسطة من أجل توفير الانتاج ذات الطلب الاجتماعي الواسع و الانفتاح عن القطاع الخاص (الوطني و الاجنبي) ، للمساهمة في انعاش و نمو الاقتصاد الوطني .

أما عن الاسباب القانونية ، فاننا يمكن أن نوجزها في الغموض و التداخل اللذان اتسم بهما النظام القانوني للمؤسسات في الفترة الماضية ، و تردد المشرع في اعطاء استقلال حقيقي للمؤسسة ، الشيء الذى أدى الى تمركز القرارات الاقتصادية ، و تحولت هذه الاخيرة الى عبارة عن ملحق تابع للدولة و اصبح جهازها الادارى لا يتصرف الا باذن من السلطة السلمية .

لذلك رعي الفصل النهائي بين مزانية الدولة من جهة و رأسمال المؤسسة من جهة أخرى ، مما سيسمح بتطبيق قواعد القانون التجارى عليها ، و من ثمة تتحدد بوضوح و دقة مختلف علاقات المؤسسة و المسؤليات ، و اعطائها المرونة اللازمة للتكيف مع الطلب و استعمال القيم التجارية بكل استقلالية في نطاق سوق و طنية تنظمها الاسعار ذى القيمة التبادلية (1) .

ثانيا : على صعيد الاجراءات التشريعية و التنظيمية

لم يكتف المسؤولون بتوضيح أهداف و أبعاد الاصلاح الجديد عن طريق ما يصدرونه من توجيهات في مختلف المناسبات ، بل عمدوا أيضا الى اتخاذ عدد من الاجراءات العملية التشريعية و التنظيمية ، تمهيدا لهذا الاصلاح

---

(1) التقرير العام المتعلق باستقلالية المؤسسات ، مرجع سابق ، ص : 7 .
و قد نصت المادة 17 من القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية سالف الذكر ، بأنه " يترتب على دفع الحصص باختلاف نوعها تحويل الملكية لصالح المؤسسة العمومية الاقتصادية المعنية .
و تصبح عندئذ الاملاك المحولة أملاكا للمؤسسة العمومية الاقتصادية و تحكمها القواعد المطبقة في هذا الشأن " .

الذى يسعى أساسا الى تنقية محيط المؤسسة من العراقيل المعيقة لها، وبالتالي الى خلق الظروف الملائمة التي تضمن استقلالية أكبر للمؤسسة في مجال التسيير الاقتصادى ، و من بين هذه النصوص على سبيل المثال ، القانونان المتعلقان بممارسة وظيفة المراقبة من قبل كل من المجلس الوطني الشعبي و مجلس المحاسبة ثم القانون المتعلق بتأسيس الشركات المختلطة للاقتصاد ، ومن ذلك أيضا القانون المتعلق بتنظيم الاستثمار الاقتصادى الخاص الوطني ، و القانون المتعلق بنظام البنوك و القرض، و كذلك المرسوم الذى ينظم الصفقات التي يبرمها المتعامل العمومي ... الخ (1) . لكن نقطة البداية أو أول اجراء عملي اتخذه المشرع تمثل في اعادة الهيكلة الادارية و المالية للمؤسسات" التي قال عنها و زير التخطيط و التهيئة العمرانية أنذاك" تعتبر جزء من مجموع العمليات و الاجراءات الهادفة الى تطوير التسيير ... و هي تشمل المحيط القانوني و الادارى و المالي للمؤسسة حتى تضمن لها الشروط الاكثر فعالية . والهدف هو ضمان استقلالية أكبر للمؤسسة في مجال التسيير و في اطار واضح، و العمل على جعلها مسؤولة عن كل التعليمات المناطة بها لتحقيق أهداف المخطط الخماسي ... " (2) .

و قد أكد في مناسبة أخرى أن اعادة الهيكلة ليست معناها التفتيت أو اعادة النظر في شركاتنا الوطنية التي يرتكز عليها مستقبل البلاد و انما العملية تندرج في اطار التنظيم العام للاقتصاد الوطني و هي ستسمح بممارسة المسؤولية بكل وضوح و بهدف التحكم في مسيرة الاقتصاد الوطني (3) . لذلك صدر العديد من المراسيم المتضمنة اعادة هيكلة المؤسسات، معتمدة في ذلك على معايير ادارية و مالية و فنية و منطقية لحسم هذا الموضوع الهام الذى شغل

---

(1) و قد أشرنا الى هذه القوانين و المراسيم أثناء دراستنا لموضوعات هذا البحث. راجع مجموعة المراسيم التي أعادت هيكلة المؤسسات التابعة لوزارة الطاقة و الصناعات البتروكيماوية المنشورة بالجريدة الرسمية عدد 31 لعام 1981 أى أوت ثم المؤسسات التابعة لوزارة الصناعة الثقيلة و المنشورة بالجريدة الرسمية عدد 46 لعام 1983 / 8 نوفمبر .

(2) راجع الحديث الذى أدلى به الى جريدة الشعب حول اعادة هيكلة المؤسسات المنشور بتاريخ 27 نوفمبر 1980 عدد 5310 .

(3) راجع مقتطفات من أحاديث للصحافة الوطنية المنشورة بجريدة الشعب يوم 17 جانفي 1981 عدد 5354 حيث ذكر الدوافع الكبرى لاعادة الهيكلة .

القيادات السياسية و الادارية على جميع المستويات في بلادنا ، فتضاعف عدد المؤسسات على الصعيدين الوطني و المحلي كما نتج عن اعادة الهيكلة الادارية توزيعا جديدا للصلاحيات وعن اعادة للهيكلة المالية لحسم الديون و المبالغ المستحقة لبعضها على البعض الاخر (1)، و يمكن القول أن تحسين سير جهاز الانتاج و معالجة الامراض التي تشتكي منها المؤسسات، مع الحفاظ على الخاصيات الجوهرية للاقتصاد الاشتراكي ، كانت الانشغالات الرئيسية للمخطط الخماسي الاول . و قد نالت جل هذه التدابير التي اتخذها المشرع الجزائري استحسانا فقهيا من ذلك ما كتبه الاستاذ " جان بيير بوفيلس" (2) حول تنظيم الاقتصاد الجزائري كما يراه في المخطط الخماسي حيث قال :

" يمكن أن يسجل في نفس الخط رغبة الحكومة الجزائرية في أن ترى انشاء وحدات انتاجية ذات حجم صغير و متوسط، تكون مدعمة للامركزية التي يريد المخطط فرضها منذ المخطط السابق . و من جهة الاهمية القصوى بتمعن الانسان

---

(1) فأصبح عدد المؤسسات الوطنية بعد اعادة الهيكلة حوالي 450 والمؤسسات المحلية حوالي 700 كما تم نقل معظم مقراتها الرسمية الى مختلف الولايات بالتراب الوطني طبقا لمواطن أنشطتها الرئيسية . و خفف من حجم اداراتها المركزية .

(2) و هو استاذ بجامعة ابروكسل راجع ترجمة ماكتبه في هذا الشأن بالمجاهد الاسبوعي بتاريخ 27 سبتمبر 1983 عدد 1204 ، ص : 22 و 23 . و يرى أن ما تسعى السلطات الجزائرية تحقيقه هو في الواقع شبيه بما حققته الادارة العليا لمؤسسة جنرال اليكتريك في الولايات المتحدة ، التي عمدت الى تجزئة هذه المؤسسة الى وحدات صناعية استراتيجية لاسباب مماثلة لما أرادت الجزائر الوصول اليه . و قد طرح عدة أسئلة منها ، هل أصبح الاتجاه نحو تحقيق مركزية المؤسسات و استقلاليتها ؟ ثم ماهي الترتيبات التي اتخذها المؤتمر الخامس لازالة نقاط الضعف في التنظيم و التسيير ؟ . و شدد على وجوب استقلالية المؤسسة كعامل من العوامل الفاعلية و أن هذه الاستقلالية لا يمكنها أن تسيء الى التخطيط فاختياراتها لا يمكنها أن تقوم مقام التخطيط، لكنه تساءل كيف يمكن تنظيم هذه الاستقلالية التنافسية داخل اقتصاد جديد اشتراكي و مخطط ؟ و ركز اجابته حول الكف عن تحديد الاسعار اداريا واحداث ترغيب العمل ماديا و الحد من تدخل الادارة المركزية و على مستوى الوصايات و تعيين الرجال الاكفاء على رأس الادارة الاقتصادية للمؤسسات .

فيما أكده المخطط بأن (المقصود هو أن يجعل من المؤسسة خلية القاعدة للاقتصاد لها نظامها الاساسي الذي يعطيها سلطات واسعة في اتخاذ المبادرة ، وتكون موجهة بنظام الترغيب في الاستفادة المالية من النتائج المحصل عليها) ، فعلى هذا يكون المخطط الرئيسي لاعادة تنظيم الوظيفة الانتاجية متمثلا في استقلالية المؤسسة ، وفي اللجوء الى المبادرة وفي تحمل المسؤولية حول نتائج الاستغلال ، وفي الترغيب المادي ، وكذلك يكون مدعما بامكانية الالتجاء الى النظام البنكي كممول مسؤول عن منح قروض لخزينة المؤسسة واستثمارها البسيط ، ومدعما كذلك بادماج أكثر من ذي قبل للقطاع الخاص في الصناعات الصغيرة المتوسطة ، وفي الحرف اليدوية ، وفي الخدمات والتوزيع بالتجزئة . وفيما يخصنا فاننا نرى أن الترتيبات التي اتخذها المخطط الخماسي هي كلها بدون استثناء رشيدة وكفيلة بأن تحسن فعالية الجهاز الانتاجي مثلها مثل الاجراءات التي لها طابع التوصية ، مثل الكفاح ضد الغلو في كلفة البضاعة والتبذير أو تجاوز المبالغ المقررة في برنامج الاستثمار والاجال المحددة للانجاز ، اذا وضعت كلها موضع التنفيذ بكل العمق المطلوب لها . وان التسيير الاداري للاقتصاد له مساوئه الكبرى أزاء بعض المزايا التي يقدمها والتي يمكن التحصل عليها بطرق أخرى ، ومن أجل ذلك نعتقد أن الاجراءات التي يقترحها المخطط ينبغي أن تكون مضمونة بمنح " استقلال حقيقي للمؤسسات وتحديد مسؤولية المسيرين للمؤسسة " .

والحقيقة أن الرغبة في القيام بهذا التغيير أو الاصلاح ما فتئت تتزايد وتتأكد يوما بعد يوم ، على الصعيدين التوجيهي أو التشريعي والتنظيمي وهي تدور وتتمحور حول تخليص المؤسسة من العراقيل البيروقراطية بتحديد دور السلطة الوصية ، وبيان الاطار الذي تمارس فيه وظائفها مع تعزيز وحدة القرار داخل المؤسسة ودعم استقلالها ، وانشاء أشكال أخرى من الجزاءات الايجابية والسلبية .

الفرع الثاني : الشروع في تحقيق " استقلالية المؤسسة

جاء في التقرير العام المتعلق باستقلالية المؤسسات المقدم للمجلس الشعبي الوطني في دورة الخريف لسنة 1987" أن موضوع هذه السلسلة من الاصلاحات الهيكلية والتنظيمية ينصب أساسا حول المؤسسة العمومية التي يتضمن قانونها الاساسي ومجال مسؤولية في التسيير الاقتصادي ، تحديد الدور الذي يمكن أن تضطلع به لمضاعفة هذه الانتاجية ، وعليه تشكل استقلالية تسيير المؤسسات

المحور الرئيسي الذى يدور حوله برنامج الاصلاح الهيكلي المقترح " (1) .

و هنا يمكن التساؤل عن مضمون هذه الاصلاحات ؟ و الى أى مدى استطاعت تحقيق استقلالية المؤسسة العامة الاقتصادية عملا ؟ .

و للاجابة عن هذين السؤالين لا بد من محاولة التعرف أولا على النظام القانوني والمالي و الادارى للمؤسسة العامة الاقتصادية في التشريع الجديد، ثم التطرق ثانيا ، الى أى مدى تحققت استقلالية المؤسسة في ضوء هذا التشريع و أخيرا نستنتج بعض الملاحظات الواردة في هذا الشأن .

أولا : النظام المالي و الادارى للمؤسسة العامة الاقتصادية في التشريع الجديد

أ ـ النظام المالي : تعتبر المؤسسة العامة الاقتصادية وفقا لقانون توجيه المؤسسات العمومية الجديد " شركات مساهمة أو شركات محدودة المسؤولية تملك الدولةو/أو الجماعات المحلية فيها مباشرة أو بصفة غير مباشرة ، جميع الاسهم و / أو الحصص . . . " (2) .

لذلك نص هذا القانون في مادته السادسة على أن " يكون للمؤسسة الاقتصادية رأس مال ، تكتبه أو تدفعه ، حسب الحالة ، بصفة مباشرة أو غير مباشرة الدولة أو الجماعات المحلية أو مؤسسات عمومية اقتصادية أخرى . يجوز للاشخاص المعنوية من القانون العام أو المؤسسات العمومية الاقتصادية دون سواها ، كسب أسهم أو حصص في رأس مال مؤسسة عمومية اقتصادية ، و ذلك مع احترام النسب المنصوص عليها في القوانين الاساسية " .

---

(1) و هو التقرير المتعلق بتقديم مشروع قانون توجيه المؤسسات العمومية الذى صودق عليه في نفس الدورة ، راجع [illegible] نص هذا التقرير المطبوع على الستنسل ص: 2 . و قد سبقت الاشارة الى القانون المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات، و بقية القوانين المكملة له .

(2) المادة 5 من القانون المذكور و السابق الاشارة اليه و قد أضافت " و يتوقف الاختيار بين أحد الشكلين المنصوص عليهما أعلاه على ميدان عملهما و أهميته في التنمية الاقتصادية"، و الجدير بالذكر هنا أن المشرع قد ميز بين هذا النوع من المؤسسات ، و الهيئات العمومية و التجمعات الاخرى ، فالهيئات العمومية تشمل : الهيئات العمومية ذات الطابع الادارى ، و الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجارى ، و الهيئات العمومية المحلية ، و أجهزة الضمان الاجتماعي بينما تشتمل التجمعات الاخرى، الجمعيات و التعاونيات و مراكز البحث العلمي . . . الخ . راجع المادة 43 و مابعدها من القانون المذكور .

وهكذا يتبين أن الفكرة الاساسية للاصلاح الجديد تقوم على التمييز بين ملكية الدولة التي تكتسي شكل الملكية الاجتماعية غير القابلة للتصرف فيها بالتقادم و الحجز و التنازل ، و ملكية الدولة على الممتلكات الموظفة في العلاقات التجارية . و هو مايؤدى الى الفصل بين ميزانية الدولة من جهة و رأسمال الشركة و خزينة المؤسسة من جهة أخرى و التي تسمح بتطبيق أحكام القانون التجارى عليها . فالمؤسسة العامة الاقتصادية في مفهوم هذا الاصلاح اذن تعتبر شكلا خاصا من الشركات بالاسهم ، و تتمثل هذه الخاصية في امتلاك الدولة ضمن المؤسسة لمجموع الاسهم ، و تكون لهذه الاسهم قيم منقولة تحدد بالمقابل لحصصها عندما تصبح نهائية (1) .

و قد أوضحت النصوص المتضمنة الاصلاح الجديد بخصوص تكوين الرأسمال التأسيسي للمؤسسة العمومية الاقتصادية ، دور صناديق المساهمة، حيث نصت على " توفر المؤسسة العمومية الاقتصادية على رأس مال تأسيسي مكتتب و مدفوع بكامله حسب الاشكال التي نصت عليها قواعد القانون التجارى ، أى : — بمساهمة من المؤسس في الرأسمال نقدا أو عينا تحكمها أحكام المادتين 688 و 689 من الامر رقم 75— 58 المؤرخ في 26 سبتمبر سنة 1975 ، المذكور أعلاه ، و المواد من 35 الى 42 من القانون رقم 84— 17 المؤرخ في 7 يوليو سنة 1984، المذكور أعلاه ، اذا تعلق الامر بالدولة و الجماعات المحلية ، — باكتتاب الاجهزة المؤهلة لهذا الغرض التابعة لمؤسسات عمومية اقتصادية أخرى " (2) .

أما فيما يخص الحصص العينية المقبولة حسب الاجراءات المنصوص عليها في القانون ، فتصبح ملكا للشخص الاعتبارى عندما تصبح الحصص نهائية ، و بالتالي فان ملكية الحصص النقدية أو العينية تتم عند انشاء المؤسسة من خلال نقل حقيقي لحق الملكية لصالح الشخص الاعتبارى ، و يتسلم المساهم مقابل ذلك أسهما تصدرها الشركة طبقا للمادة 698 من القانون التجارى (3) .

---

(1) التقرير العام المتعلق باستقلالية المؤسسات ، ص : 11 ثم المادة 711 من القانون التجارى الجزائرى .
(2) المادة 16 من القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية .

(3) راجع التقرير العام المتعلق باستقلالية المؤسسات العمومية سالف الذكر ص : 14 . و هو ما أكدته المادة 17 من القانون المذكور حيث نصت على أنه " يترتب على دفع الحصص باختلاف نوعها تحويل الملكية لصالح المؤسسة العمومية الاقتصادية المعنية . و تصبح عندئذ الاملاك المحولة أملاكا للمؤسسة العمومية الاقتصادية و تحكمها القواعد المطبقة في هذا الشأن " .

كما نصت المادة 18 على أن " تدفع الاسهم الجديدة بعنوان الزيادة في رأس المال اما نقدا أو مقاصة بديون سائلة مستحقة على المؤسسات أما بادراج احتياطاتها و اما بتحويل التزامات المساهمة و سنداتها في تسب الارباح " .

و فيما يتعلق بدور صناديق المساهمة ، نص القانون على أن " تمارس الدولة و الجماعات المحلية المساهمة في المؤسسات العمومية حقا على الملكية بواسطة صناديق المساهمة التي يسند اليها تسيير حافظة الاسهم الحصصية التي تصدرها المؤسسات العمومية الاقتصادية مقابل دفع الرأسمال" (1) .
" يعد كل صندوق ضامنا لمقابل القيمة المتمثل في الاسهم و الحصص و المسندات و القيم الاخرى التي تقدمها الدولة و الجماعات المحلية باعتباره عونا ائتمانيا لها" (2).

فصندوق المساهمة هو شركة مساهمة مزود بنظام قانوني خاص ، وضع هذا الهيكل ليدير رأسمال باسم الدولة ، و صناديق المساهمة ليست هيئات تخطيط كما أشار الى ذلك التقرير العام المتعلق باستقلالية المؤسسات ، و انما تتدخل في اعداد و متابعة تنفيذ مخطط المؤسسة من خلال ممثليها في مجلس الادارة بصفتها حائزة لاسهم الدولة (3) . لذلك فهي تخص مختلف القطاعات ، و تكون مساهمتها حسب نسب تحددها قوانينها الاساسية في تكوين رؤوس أموال العديد من المؤسسات العمومية التابعة لقطاعات مختلفة (4) .

ان التسيير المالي و المحاسبي للمؤسسة العمومية الاقتصادية يتم وفق الشكل التجارى و يتولاه محاسب يعينه المدير العام للمؤسسة تحت مسؤوليته الخاصة (5) .

يستخلص مما تقدم أن النظام المالي للمؤسسات العمومية الاقتصادية يكرس التقسيم التقليدى للاموال العامة . و هو التقسيم الذى أصبح يأخذ به المشرع الجزائرى حاليا . فالاملاك الوطنية تنقسم الى أملاك عمومية و هي تكتسي شكل الملكية الاجتماعية غير القابلة للتصرف فيها بالتقادم أو الحجز أو التنازل ، ثم الاملاك الوطنية الخاصة التي تمتلكها الدولة و الولاية و البلدية ، و هي الممتلكات الموظفة في العلاقات التجارية الاقتصادية (المؤسسة العمومية) . فتم بذلك الفصل بين مزانية الدولة و رأسمال الشركة و خزينتها في النظام الجديد . و تصبح المؤسسة المالك الحقيقي للحصص المكتتب بها نهائيا و تسلم للمساهمين أسهما تصدرها وفقا للمادة 18 من القانون التجارى (6) .

---

(1) المادة 11 من القانون المذكور .
(2) المادة 12 من القانون المذكور .
(3) التقرير العام المتعلق باستقلالية المؤسسات سالف الذكر ، ص: 17 .
(4) التقرير العام المتعلق باستقلالية المؤسسات سالف الذكر ، ص: 18 ..
(5) المادة 19 من القانون المذكور .

(6) يراجع بخصوص تقسيم الاملاك الوطنية ، المادة 18 من الدستور الجزائرى لسنة 1989 ، و المادة 11 من القانون 84—16 المؤرخ في 30 يونيو 1984 . و طبقا لنص المادة 20 القانون المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية سابق الذكر ، " تكون الممتلكات التابعة لذمة المؤسسة العمومية =

ب — التنظيم الاداري : ينطلق الاصلاح الجديد عند تنظيمه لاجهزة المؤسسة العامة الاقتصادية من المبادئ التي تحكم تنظيم الشركات التجارية ، اذ من المعلوم عند تأسيس شركة تجارية ،كما أشار الى ذلك التقرير العام المتعلق باستقلالية المؤسسات ، " فان الحصة المكتسبة و المدفوعة ، من قبل صاحب أو أصحاب الاسهم تتم من خلال نقل حقيقي لملكية الرأس مال الى المؤسسة و هي شخص معنوي اذ يشكل هذا الرأسمال ذمتها الاصلية ،هذا و يصبح المساهم بحكم الحصص المقدمة نقدا أو عينا و المكتسبة و المسددة ، مالكا للاسهم التي تسلم له و ليس للحصص المقدمة من طرفه " (1) . لذلك يجب التمييز بين سلطات مالك الاسهم و صلاحيات الادارة و حق الاستغلال،لتفادي كل غموض في الصلاحيات المخولة لكل من الجمعية العامة للمساهمين (و هي الهيئة العليا) و مجلس الادارة و المديرية العامة .

أ) الجمعية العامة : تنص المادة 23 من القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية على ممارسة "الاجهزة التي تؤهلها صناديق المساهمة المعنية صلاحيات الجمعية العامة العادية أو الاستثنائية في المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تؤسس في شكل شركة مساهمة تجارية تكون فيها الدولة المساهم الوحيد . أما في المؤسسات العمومية الاقتصادية التي يساهم ~~فيها~~ في رأسمالها أشخاص معنوية غير الدولة . . . فيتم تمثيل أصحاب الاسهم العموميين في الجمعية العامة العادية أوالاستثنائية للمساهمين طبقا لقواعد القانون التجاري " (2) .

= الاقتصادية قابلة للتنازل عنها و التصرف فيها و حجزها حسب القواعد المعمول بها في التجارة ماعدا جزءا من الاموال الصافية التي تساوي مقابل قيمة الرأسمال التأسيسي للمؤسسة و يمكن التصرف في هذه الممتلكات و بيعها طبقا لقواعد القانون التجاري" غير أنه لا يمكن في أية حال من الاحوال أن يقتني الالات و التجهيزات المنتجة الا المؤسسات العمومية الاقتصادية ، أو الهيئات العمومية و مراكز البحث و التنمية المنصوص عليها في الفصلين الاول و الثالث من الباب الثالث أدناه و باستثناء الالات و التجهيزات غير الصالحة أو محل التجديد . كما يمكن أن تكون موضوع مصالحة حسب الفقرة الاولى من المادة 442 من الامر رقم 66 — 154 المؤرخ في 08 يونيو سنة 1966 المذكور أعلاه " .

(1) راجع التقرير العام المتعلق باستقلالية المؤسسات ،ص: 12 ، مرجع سابق .

(2) راجع بهذا الشأن المادة 24 حيث نصت بعين أعضاء الجمعية العامة العادية و الاستثنائية للشركة ~~////~~ ذات المسؤولية المحدودة و فق الشروط نفسها بينما جاء بالمادة 25 بأنه علاوةعلى صلاحياتها التي تخولها أياها قواعد القانون التجاري و القانون الاساسي للمؤسسة ، تصادق الجمعية العامة العادية للمؤسسات المنشأة في شكل شركة مساهمة أو ذات مسؤلية محدودة ،على المخطط المتوسط المدى للمؤسسة " .

و من الاستناد الى ذلك تتجسد وظيفة حق الملكية على الاسهم من خلال عملية انشاء المؤسسة وكذا من خلال ميثاقها و قوانينها الاساسية و الاهداف المتوخاة على الامد الطويل و تعيين أعضاء مجلس الادارة و عزلهم و الموافقة على الحسابات و توزيع الارباح ، " كما يعود لحق الملكية البت في مسائل حل المؤسسة و زيادة رأسمالها . أو تخفيظ أو اصدار أسهم جديدة أو شراء أسهم أخرى ، وكذا في مسألة الترخيصات المطلوبة قانونا في مجال الالتزامات المالية ذات أهمية بنيوية . و أخيرا يعود لحق الملكية قبول أو رفض الصلح ، والصفقات عندما تتجاوز أملاك الذمة محل النزاع الاختصاص النظامي لمجلس الادارة" (1) .

2) ـ مجلس الادارة : بالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية المنظمة في شكل شركات مساهمة يتولى ادارتها مجلس ادارة يتكون من سبعة 07 أعضاء كحد أدنى واثنى عشر 12 عضوا كحد أقصى من بينهم ممثلان بقوة القانون على النحو التالي :

ـ عضوان بقوة القانون يمثلان العمال المنتخبين ضمن الشروط المنصوص عليها في الامر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات .

ـ خمسة 05 ممثلين كحد أدنى وعشرة 10 ممثلين كحد أقصى تعينهم وتجدد وظائفهم الجمعية العامة العادية .

ـ وعند الاقتضاء يمكن أن تعين الدولة شخصين قائمين بالادارة .

و قد أجاز المشرع للاشخاص المعنويين على اختلاف أشكالهم ، المساهمين وفقا لاحكام هذا القانون ، في المؤسسات العمومية الاقتصادية ، الانظمام الى مجلس الادارة . " ويجب عليهم بمجرد تعيينهم أن يعينوا ممثلا دائما للمشاركة في مداولات مجلس الادارة و ممارسة مهمة قائم بالادارة . و يخضع الممثل للشروط و الالتزامات نفسها و يتحمل المسؤوليات المدنية و الجزائية نفسها ، كما لو كان قائما بالادارة باسمه الخاص " (2) .

أما بالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية المنظمة في شكل شركات ذات مسؤولية محدودة ، فيتولى ادارتها مجلس للمراقبة يتكون مما يلي :

ـ عضوا بقوة القانون يمثل العمال المنتخبين وفق الشروط المنصوص عليها في الامر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات .

ـ ثلاثة أعضاء ممثلين تعينهم أو تجددهم في وظائفهم الجمعية العامة العادية .

---

(1) راجع التقرير العام المتعلق باستقلالية المؤسسات ، ص : 12 ، مرجع سابق .

(2) المادة 27 كما قضت المادة 28 بعدم جواز ممارسة القائم بالادارة عضويته بهذه الصفة في أكثر من ثلاثة مؤسسات عمومية اقتصادية في آن واحد .

ـ عند الاقتضاء و علاوة على ذلك ، عضو بقوة القانون تعينه الدولة (1) .

و قد رأى المشرع أنه يتنافى مع عضوية القائم بالادارة أو عضو مجلس الادارة " ـ اكتساب الاعمال بصفة مباشرة أو غير مباشرة ـ ممارسة وظيفة عمومية ذات سلطة ، ـ الانتساب الى قطاع غير القطاع العام ـ القرابة في الدرجة الرابعة مع عضو من الاجهزة المسيرة للمؤسسة العمومية الاقتصادية ـ السلوك المخالف لمصالح الوطن خلال حرب التحرير الوطـني .

يوضع القائمون بالادارة أو أعضاء مجلس المراقبة الذين لهم صفة موظفـين في حالة انتداب بحكم القانون " (2) .

و بخصوص مهام مجلس الادارة، فان التقرير العام المتعلق باستقلالية المؤسسات قد أوضح بأنها تتمثل في قيام هذا الاخير بتحديد و اقرار ضمن الاهداف المخولة للمؤسسة امكانية مراقبة نتائجها و تعيين أو عزل المكلف بالادارة و التسيير في اطار هذه السياسة ، و بعبارة أخرى ، و يديع "لحق أعلى تحت مراقبة و ظيفة الملكيــة ، فهو مكلف بتحديد آفاق المؤسسة على الامد المتوسط ، و استراتيجية الاعمال والاهداف العملية ، و تطلعات تطور المؤسسة و محيطها ، و قد يترتب عن ذلك ضمان مراقبـة صارمة للنتائج المحققة بالمقارنة مع الاهداف و برامج العمل المسطرة ، و بالتالـي فان مجلس الادارة على حد تعبير التقرير العام هذا يشكل الجهاز الرئيسـي للمؤسسـة (3) .

3) ـ المديريــة العامــة : نصت المادة 31 على أنه " بناء على قاعـدة وحدة الادارة ، يشرف بصفة شخصية و حسب الحالة على المديرية العامة للمؤسسة العمومية الاقتصادية ، المدير العام أو المسير أو المسيرون " .

لذلك فأن حق التسيير أو الاستغلال يهدف في اطار برنامج قصير الامد الـى تطبيق القرارات و التدابير الخاصة باستخدام و سائل المؤسسة في البحث عـن المزيد من الفاعلية في تحقيق الاستراتيجية على الامد المتوسط التي يحددها مجلس الادارة . و يعني التسيير العادي أو تسيير الاستغلال ، حق ادارة الشركة و تطوير نشاطاتها ، و هو الحق الذي يعود سواء لرئيس مجلس الادارة أو لمدير عام أجـير

---

(1) المادة 29 من القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصاديـة .

(2) المادة 30 من القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصاديـة .

(3) راجع ص : 13 من التقرير العام المتعلق باستقلالية المؤسسـات .

تحت مراقبة مجلس الادارة مما يستلزم اعداد استراتجيات و مخططات و برامج تسمح للمديرية العامة بالتصرف حسب الشروط الاقتصادية السائدة ، و ضمان تنفيذها من خلال قرارات التسيير و المراقبة الصارمة للاستغلال (1) .

و للمزيد من الفاعلية يجب أن لا يتدخل مجلس الادارة و مالك الاسهم في التسيير العادي ، لانه مجال مخصص للمديرية العامة التي تقوم باعداد القرارات الضرورية لها على الامدين المتوسط و الطويل و الحصول عليها من مجلس الادارة وفق الاجراءات النظامية و طبقا للقانون . و هو ما يحقق في نظر التقرير المتعلق باستقلالية المؤسسات ، المدلول الكامل لمفهوم وحدة الادارة و يستلزم ذلك توزيعا واضحا للمسؤوليات بين ملكية الاسهم و الادارة و تسيير المؤسسة (2) .

ان تنظيم ادارة المؤسسة العمومية الاقتصادية على أساس الفصل بين حق الملكية للمساهمين ، و حق القائمين بالادارة و مسؤوليتهم ، و وظيفة و مسؤولية كل جهاز طبقا للقانون الاساسي و في حدوده ، لا يعتبر نظاما جديدا في حد ذاته ، بل هو نظام مطبق في الشركات التجارية ، و هو من مزاياه التحديد الواضح لمهام و صلاحيات و مسؤوليات كل جهاز اداري فيها . أما عيوبه فانه اذا لم يصبح المنظمون حملة أسهم ، فان المؤسسة عاجلا أم آجلا تجد نفسها في أيدي الادارة الاجيرة التي لا تتصرف بنفس الهمة و النشاط الذي يتصرف به المالك . و قد أنتقدت فكرة انشاء هيئات الوصاية المفوضة Organismes de tutelles déléguées لتقوم مقام الجمعيات العامة للمؤسسات في فرنسا ، و القاضية بانشاء مجلس أعلى للمؤسسات العمومية يضم فروع مختصة حسب فروع النشاط ، ليمارس السلطات المخولة الى الجمعيات العامة للمساهمين Assemblées générales d'actionaires ، لان الوزراء و الاوصياء لا يمكنهم و لا ينبغي لهم التخلي عن مسؤولياتهم . لذلك يرى " ديليون " لا يمكن تصور هيئة مستقلة تدخل بين الجهاز التنفيذي و المؤسسات التابعة له . و نتيجة لذلك لم تشمل التطبيقات العملية سوى قطاعي التأمينات و البنوك (3) .

---

(1) راجع ص : 13 من التقرير العام المتعلق باستقلالية المؤسسات .

(2) راجع ص : 14 من التقرير العام المتعلق باستقلالية المؤسسات ، و بخصوص اشراك العمال في التسيير ، فان المادة 32 من القانون الجديد ، نصت بأنه "علاوة على الاحكام المنصوص عليها في المادتين 26 و 29 من هذا القانون يتم اشراك العمال في تسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية طبقا لاحكام الامر رقم : 71 ـ 74 المؤرخ في 16 نوفمبر 1971 ، المذكور أعلاه من خلال أجهزة تقنية ملائمة و مكيفة تحدد بموجب قانون خاص .

(3) راجع A.G DELION ، المرجع السابق ، ص : 64 و ما بعدها .

ثانيا : مدى تحقيق استقلالية المؤسسات في ضوء الاصلاح الجديد

لم يتطرق القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية الجديد الى موضوع الوصاية الادارية على هذه المؤسسات ، أو بمعنى أصح للعلاقة بين المؤسسة و هيئات ادارية تتولى توجيه و رقابة هذا النوع من المؤسسات ، و انما خصص المشرع الفصل الثامن من الباب الثاني للقانون المذكور لمعالجة موضوع الرقابة بصورة عامة ، سواء المراقبة الداخلية منها أو الخارجية .

ففيما يتعلق بالمراقبة الداخلية نصت أحكام المادة 39 من هذا القانون على أن " تبين المؤسسة العمومية الاقتصادية في دفاترها المحاسبية مشتملات الممتلكات التي تملكها بمقتضى القانون و قيمتها المقابلة الموافقة " ، كما يتعين عليها : تنظيم و تدعيم هياكل داخلية ، خاصة بالمراقبة في المؤسسة ، و تحسين بصفة مستمرة أنماط سيرها و تسييرها " (1) .

وكما قد أشرنا من قبل بأن التسيير المالي و المحاسبي للمؤسسة العمومية الاقتصادية ، يتم وفق الشكل التجارى و يتولاه محاسب يعينه المدير العام للمؤسسة العمومية تحت مسؤليته الخاصة (2) .

و أكد التقرير العام المتعلق باستقلالية المؤسسات من جهة حول مراقبة الحسابات على وجوب " اعادة تنصيب محافظي الحسابات لانهم المؤهلين دون سواهم لتدقيق حسابات المؤسسات ، بل و حتى حسابات الصناديق ، و هو الامر الذى يقتضي باعادة النظر في صلاحيات مجلس المحاسبة في هذا المجال و ضرورة انشاء مكاتب عمومية لمراقبة الحسابات " (3) .

و قد استبعدت ، فعلا ، المادة 160 من دستور 1989 ، رقابة مجلس المحاسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية ، حيث قصرتها على الرقابة اللاحقة لاموال الدولة و الجماعات ، الاقليمية و المرافق العمومية .

وعن مشاركة العمال في التسيير أكد أيضا ~~ىلاىل~~ بأنه مبدأ من مبادئ الدستور (يعني بذلك 1976 دستور) الذى نصت عليه المادة 23 منه الا أنه ينبغي اعادة النظر في بعض أحكام الامر 71— 74 المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات على ضوء القواعد الجديدة لسير المؤسسة العمومية الاقتصادية (4) .

---

(1) راجع المادة 40 من القانون المذكور .
(2) راجع المادة 19 من القانون المذكور .
(3) أنظر ص : 25 من التقرير المذكور .
(4) أنظر ص : 34 من التقرير المذكور . وكان نص المادة 23 من دستور 1976 كما يلي " لاتشكل الاساليب الاشتراكية لتسيير المؤسسات عاملا الترقية العمال . و هم يتحملون ، بمساهمتهم في التسيير ، مسؤوليات حقيقية بوصفهم منتجين واعيين حقوقهم و واجباتهم " .

أما عن المراقبة الخارجية التي تخضع لها المؤسسات العمومية الاقتصادية في ضوء كل من القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية و النصوص المكملة له ، و التقرير العام المتعلق باستقلالية المؤسسات ، يمكن تقسيمها الى ثلاثة أنواع : رقابة صناديق المساهمة . رقابة تقويمية يمارسها جهاز خاص ، رقابة مصرفية .

أ — رقابة صناديق المساهمة : تملك صناديق المساهمة حق ممارسة المراقبة بواسطة المحافظة التي تسلمها أياها الدولة و تعد الاسهم التي تصدرها المؤسسة العمومية مقابلا للرأس المال المدفوع من طرفها (1) .

و بما أن المؤسسة العامة الاقتصادية يكتتب رأسمالها من طرف هذه الصناديق أو من قبل مؤسسات عمومية أخرى التي يمكنها الاشتراك في أخذ مساهمات في المؤسسات المتواجدة أو المزمع انشاؤها ، الشيء الذى يسمح للصناديق المساهمة التي هي ملك للدولة ، دون سواها أن تمارس رقابتها على المؤسسات العامة الاقتصادية من خلال تعيين ممثليها في الجمعيات العامة العادية و الاستثنائية وكذلك في أجهزة ادارة المؤسسات يحوز فيها الصندوق أسهما أو حصصا من رأسمالها (2) .

يمكن القول أن الوظيفة الرقابية للصناديق المساهمة ، تندرج ضمن نوع من نظام عام و شامل للمراقبة المتدرجة الذى أصبحت تخضع له المؤسسات العمومية بما فيها صناديق المساهمة . و لمعرفة أهمية الدور الرقابي الذى تقوم به هذه الصناديق ، نورد ماجاء به التقرير العام المتعلق باستقلالية المؤسسات في هذا الشأن .

" المراقبة العامة : تتم مراقبة الاهداف العامة على :

— الصناديق : لحساب الحكومة من خلال مستوى تخطيط يتصدر قمة هرم النظام (و هو المستوى الذى يمكن أن يتمثل في هيكل مماثل لوزارة التخطيط أو مجلس اقتصادى اجتماعي أو محافظة) .

— المؤسسات لحساب الحكومة من خلال الصناديق التي ينبغي تنظيمها لهذا الغرض أو من خلال مستوى تخطيط يتعين تحديده على أن تتم المراقبة بالنسبة لمؤسسات الدرجة الثانية (المؤسسات الفرعية) عن طريق المؤسسات الام " (3) .

---

(1) أنظر ص : 16 من التقرير المذكور .

(2) المادة 19 من القانون رقم 88—03 المؤرخ في 12 يناير 1988 المتعلق بصناديق المساهمة ، وكذا المادة 12 من القانون ///// التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية .

(3) راجع ص : 26 من التقرير العام المتعلق باستقلالية المؤسسات حيث أشار الى أن هذا الامر يقتضي اعادة النظر في التنظيم و تخفيف مهام الادارات المركزية التي ينبغي عليها العمل على تطوير أنشطة أفقية بصفة أساسية أو تصرية (عمليات التسوية و التنظيم) .

ب ـ رقابة تقويمية يمارسها جهاز خاص : تخضع المؤسسات العامة الاقتصادية وفقا لاحكام المادة 41 من القانون التوجيهي للمؤسسات الى تقييم اقتصادى دورى يقوم به جهاز مؤهل لهذا الغرض عن طريق التنظيم ، على أن يتم هذا التقييم الاقتصادى للاستغلال دون كل تدخل أو عمل مباشر في ادارة و تسيير المؤسسة أو المؤسسات المعنية . وقد رتب المشرع جزاء مخالفة أحكام الفقرة السابقة، تطبيق المادة 58 من القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية. وبالرجوع الى أحكام هذه المادة نجدها تنص على أنه " لايجوز لاحد أن يتدخل في ادارة أو تسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية ، خارج الاجهزة المشكلة قانونا والعاملة في اطار الصلاحيات الخاصة بها . تشكل كل مخالفة لهذا الحكم تسييرا ضمنيا و يترتب عنها تطبيق قواعد المسئولية المدنية والجزائية المنصوص عليها في هذا الشأن " . و يبدو من ظاهر النص أن المشرع ألغى الوصاية على المؤسسة الغاء ضمنيا ، بترتيبه تطبيق قواعد المسؤولية المدنية عن التدخل في تسييرها خارج الاجهزة المختصة قانونا (1) .

ج ـ رقابة مصرفية : أشار التقرير العام المتعلق باستقلالية المؤسسات الى أن البنوك باعتبارها مؤسسات عمومية اقتصادية تكتسي الطابع الشخصي الاعتبارى التجارى ، تتوفر على رأسمال ، و تخضع بذلك لمبدأ الاستقلالية المالية و التوازن الحسابي تتولى جمع الاموال لوضعها في متناول المؤسسات الاقتصادية لقاء مقابل ، و من ثمة يتمثل جانب من النشاط المصرفي في مساهمة البنوك و النقابات المصرفية عند الاقتضاء بتمويل استثمار ضخم أو اعتمادات استغلال هامة .

و سلطة المراقبة الوحيدة التي تتمتع بها البنوك أزاء مؤسسات عمومية أخرى تتمثل في متابعة استعمال الاموال المقروضة على أساس تعاقدى . فتنظيم المؤسسات المصرفية مماثلا لتنظيم المؤسسات الاقتصادية ، و رأسمالها يكون في حوزة صناديق المساهمة (2) . و [illegible] بخصوص المراقبة الخارجية على المؤسسات العمومية الاقتصادية، هو ما قضت به المادة 59 من القانون الجديد حيث نصت على عدم خضوع " المؤسسات العمومية الاقتصادية و الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجارى ، التي تحكمها قواعد القانون التجارى ، لاحكام الامر رقم 67 ـ 90 المؤرخ في 17 يونيو سنة 1967 ، و المتضمن

---

(1) أن هذه التأكيدات على استقلال المؤسسة و تأمين عدم التدخل في تسييرها لا ينبغي أن يفهم منها أن [illegible] ماكانت تخضع له المؤسسة في هذا المجال لم يكن قانونيا .

(2) راجع ص: 24 من التقرير العام المتعلق باستقلالية المؤسسات .

قانون الصفقات العمومية " (1) . و بذلك لم نعد الصفقات أو العقود التي تبرمها المؤسسة خاضعا لرقابة سلطة الوصاية على النحو السابق ، و هذا يندرج في عدة اجراءات أخرى تهدف الى تحرير المؤسسة من العقود التي كانت مضروبة عليها .

ثالثا : ما يمكن استنتاجه في هذا الشأن

يمكن لنا بعد هذا الغرض الموجز لما جاء به الاصلاح الجديد من خلال الاحكام التي أوردها القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية و بعض النصوص المكملة له و التقرير العام المتعلق باستقلالية المؤسسات ، أن نستنتج بعض الملاحظات الواجبة في هذا الشأن ، على أنه يستحسن في اعتقادنا عدم اصدار أحكام مسبقة قبل صدور بقية النصوص الاخرى و وضعها في محل التجربة العملية التي تعيشها مؤسسات القطاع العام عندنا .

و عليه فانه يمكن أن نوجز ذلك في الملاحظات التالية :

الملاحظة الاولى : لقد تأكد الان أن المؤسسات العامة الاقتصادية عندنا مقبلة على تغيير جذري عميق و شامل لكافة جوانبها التنظيمية و القانونية و أساليب توجيه نشاطها و مراقبته . لذلك فهي ليست مجرد نقل الوصاية على هذه المؤسسات من الوزارة الى صناديق المساهمة ، كما قد يتصور البعض ، و انما يبدو أن المشرع قد اهتدى أو اختار هذه المرة حلا لمشكلة ادارة المؤسسة العامة الاقتصادية و الاشراف عليها ، و يتمثل هذا الحل في الرجوع الى الاصل ، حيث أخذ بفكرة شركات القطاع العام مع تطبيق نظام شركتي المساهمة و ذات المسؤلية

---

(1) و مما جاء أيضا في الاحكام الخاصة و الختامية بالباب الرابع من القانون الجديد اذ نصت المادة 55 ، " عندما تكون المؤسسة العمومية الاقتصادية مؤهلة قانونا لتسيير مباني عامة أو جزء من الاملاك العامة الاصطناعية و ذلك في اطار المهمة المنوطة بها يضمن تسيير الاملاك العامة طبقا للتشريع الذي يحكم الاملاك العامة ، و في هذا الاطار ، يتم التسيير طبقا لعقد اداري للامتياز و دفتر الشروط العامة و تكون المنازعة المتعلقة بملحقات الاملاك العامة من طبيعة ادارية " .
كما نصت المادة 56 بأنه " عندما تكون المؤسسة العمومية الاقتصادية مؤهلة قانونا لممارسة صلاحيات السلطة العامة و تسلم بموجب ذلك و باسم الدولة ولحسابها ترخيصات و اجازات وعقود ادارية أخرى ، فان كيفيات و شروط ممارسة هذه الصلاحيات و كذا تلك المتعلقة بالمراقبة الخاصة بها تكون مسبقا موضوع نظام مصلحة يعد طبقا للتشريع و التنظيم المعمول بهما . تخضع المنازعة المتعلقة بهذا المجال للقواعد المطبقة على الادارة " .

و مما جاء بالمادة 57 أيضا انه " عندما تتحمل المؤسسة العمومية الاقتصادية قيودا من الخدمة العامة ، تمنح لها و فق اجراءات الميزانية مساعدة مالية مساوية للاعباء المترتبة عن ذلك و مقيدة طبقا للتنظيم الجاري به العمل . و في جميع الحالات ، تحدد مسبقا هذه المساعدة " .

المحدودة ، وأحكام القانون التجاري عليها . فأزال بذلك كثيرا من اللبس والغموض المتعلق بادارة هذا النوع من المؤسسات الذي كان سببا في بروز عدد من السلبيات ، التي عانت منها مؤسساتنا العامة الاقتصادية .

فبعد " أن اعتمدت الحكومة حدين بالنسبة للمسار المتعلق بمنطق تسيير القطاع العمومي وهما الاحكام الدستورية المتعلقة بحقوق الملكية من جهة والاختيار الدائم للتخطيط المركزي كاطار وحيد لتنظيم انتهاج السياسة الاقتصادية والاجتماعية للبلاد من جهة أخرى "(1) ، نجدها تتبنى ، بخصوص مؤسسات القطاع العام الاقتصادي ، نفس النظام المتبع في الشركة المساهمة والشركة ذات المسؤلية المحدودة ، ثم أخضعتها الى تطبيق أحكام القانون التجاري في مختلف علاقتها كأصل عام ، فاختفظت بأجهزتها التقليدية من جمعية عامة ، ومجلس ادارة ، ومدير عام ، محاولة بذلك الفصل بين حق ملكية المساهمين وحق القائمين بالادارة ومسؤليتها ووظيفة المسيرين ومسؤليتهم ، مستبعدة مظاهر الوصاية الادارية وكل صور الرقابات الاخرى على هذه المؤسسات التي وحدتها في جهاز خاص ، يتولى تقويم عملها بصفة دورية على النحو الذي شرحناه من قبـــل .

الملاحظـــة الثانيـــة : يبدو من مضمون التقرير المتعلق باستقلالية المؤسسات أن المشرع لازال يحتفظ بالمراقبة الشعبية في هذا المجال،باعتبارها مبدأ دستوريا، لذا طالب بوجوب تنظيم تمثيل العمال الذي يعد كما قال الجوهر السياسي الذي أكد عليه الميثاق الاشتراكي للمؤسسات (2) .

والرقابة الشعبية تعتبر مبدأ من أهم المبادئ التي أكد عليها الميثاق الوطني في صيغته الجديدة لسنة 1986 حيث جاء به " وتستند الرقابة الشعبية الى مؤسسات منتخبة تتوفر في أعضائها شروط الالتزام والكفاءة والنزاهة ، وتمارس في اطار منظم عن طريق المجالس الشعبية على اختلاف مستوياتها أي المجلس الشعبي الوطني ، والمجالس الشعبية الولائية ، والمجالس الشعبية البلدية كما تمارس عن طريق مجالس العمال ضمن المؤسسات الاشتراكية " (3) .

---

(1) راجع ص : 4 من التقرير العام المتعلق باستقلالية المؤسسات .

(2) التقرير العام المتعلق باستقلالية المؤسسات :

ص : 35 وفي نفس الوقت طالب باعادة النظر في القانون المتعلق بالمراقبة من قبل مجلس المحاسبة وكذا الاحكام المتعلقة بمراقبة المجالس الشعبية البلدية والولائية لوحدات المؤسسات الاقتصادية القائمة على ترابها مع وجوب الغاء كل تدخل في أعمال الادارة والتسيير يتم خارج السلطة السامية للادارة العامة " ، ص : 34 ـ أنظر هذا المبدأ بدستور 1989 ، المادة 149 .

(3) الميثاق الوطني لسنة 1986 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد : 7 لسنة 1986 ، ص : 205 .

كما يجب علينا عدم استبعاد الرقابة السياسية التي لازالت تطلع بها جبهة التحرير الوطني ، أو ما قد يحدث من تجمعات سياسية في هذا المجـــــــال، بوصفها " حافز عن العمل ، و تنشيط له و تشجيع على الابداع و الانتاج ووسيلة لمحاربة التبذير و الفساد و الانحلال و استغلال السلطة و أداة حرص علـــــى استعمال المواد و الوسائل المادية و البشرية في أوجهها المطلوبة . و لاشـــك أن مثل هذه الرقابة تحدد في أعلى مستويات القيادة الحزبية ، أساليب عملهـــا و كيفيات تطبيقها و العناصر البشرية التي يعهد اليها بتحمل هذا العبء الثقيل و الاضطلاع بهذه الامانة الكبيرة " (1) .

و أخيرا فان المخططات التنمية الدورية التي تترجم عادة لوائح مؤتمر جبهة التحرير الوطني و تجسمها في اطار توجيهات الميثاق الوطني لازالت توجب "اشراف الدولة على توجيه أعمال الاعوان الاقتصاديين و الاجتماعيين ، و تأطيرها ولاسيما من خلال ضبط الوتيرة الاقتصادية ، ثم ضمان و حدوية قيادة التنمية و تحقيــــق الاهداف و البرامج المقررة تحقيقها منسجما " (2) .

الملاحظة الثالثة : ان اصرار المشرع على منح المؤسسة استقلال حقيقـــي و الاكتفاء .. بحد أدنى لممارسة الرقابة عليها ، مع محاولة الاحتفاظ بخصائص النظام الاشتراكي ، قد وضعه في موقف صعب ، مما اضطره الى اعادة النظـــر في تنظيم البنية القانونية و الاقتصادية التي كانت سائدة من قبل حتى يوفـــر الوسائل القانونية و التنظيمية و المادية التي تدعم الإستقلالية المؤسسة .

لذلك أصدر على سبيل المثال القانون المتعلق بالاملاك الوطنية ، و القانـــون المتعلق بنظام البنوك و القرض ، و القانون المتعلق بالتخطيط ، و القانـــــون المتعلق بصناديق المساهمة ، و القانون المعدل للقانون التجارى ، الذى يحـدد القواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الاقتصادية (3) . . . كما أعفى المؤسسة من تطبيق قانون الصفقات العمومية ، بالاضافة الى اتخاذ اجـــراءات قانونية تتعلق باحتكار الدولة للتجارة الخارجية ، مع اعطاء المؤسسة حق انشـــاء تجمعات ذات مصلحة متطابقة . و السؤال الذى يطرح نفسه الان، ألا يؤدى هـذا الاصلاح الاقتصادى الجديد الى المس بالجوهر الذى يؤسس القطاع العام ؟
و هل مجرد تبني نظام الشركات التجارية سيحل مشاكل المؤسسة عندنا ؟
نقول بالنسبة للسؤال الاول أن المشرع في مجال بحثه عن الفاعلية في التســـيير الاقتصادى قد غلب الاعتبار المالي ، أي التسيير الذى يعتمد على تحقيق النتائج

---

(1) الميثاق الوطني لسنة 1986 ، المرجع السابق ، ص : 204 و مابعدها .

(2) المادة 3 ف 1 من القانون المتعلق بالتخطيط رقم 88-02 المؤرخ فـــي 12 يناير 1988 .

(3) لقد وردت هذه القوانين كمراجع أشرنا اليه في البحث .

المالية،الا أن ذلك يجب أن لا يكون على حساب الاعتبارات الاجتماعية ، و أهمية الفرد في تحقيق الفاعلية المالية و الاجتماعية معا .

و بخصوص الاجابة عن السؤال الثاني فانه من المعروف أن لهذه الشركات جوانب ايجابية و أخرى سلبية ، اذ من بين النقد الذى وجه لشركات المساهمة يرى البعض أنه ، " و ان لم يصبح المنظمون حملة اسهم، فان المؤسسة عاجلا أو آجلا تجد نفسها في أيدى الادارة الاجيرة التي لا تتصرف بنفس الهمة و النشاط الذى يتصرف بها المالك . و لذلك كثيرا ما يوجه الى الشركات المساهمة نقد الملكية الغائبة و الجهود غير الشخصية و التحرر من المشاعر الانسانية و هذه كلها من المسائل التي نتجت بسبب الفصل بين الملكية و الادارة . و أخيرا فان شركات المساهمة بانحرافها عن الصرح الديمقراطي الذى حدد من تنظيمها و ادارتها قد مكن الافراد الذين يستمرئون الغش و التدليس من الوصول الى مكاسب بالتلاعب في ادارة الشركات بدلا من ادارتها بطريقة أمنية تهدف مصلحة المجموعة . و المعروف أن الشركات المساهمة تنتخب عن طريق جمعياتها العمومية المديرين غير أننا نجد المديرون الذين يريدون الاستمرار في أعمالهم يقدمون بعض المزايا لكبار المساهمين حتى يضمن اعادة انتخابهم على حساب المساهمين الآخرين و بذلك تنهار الفكرة الاساسية للشركة المساهمة و هي حرية اختيار الافراد و الذين يعهد اليهم القيام بالتنفيذ الفعلي للمهام " (1) .

الملاحظة الرابعة : نقول في الاخير اذا استطعنا أن ننجح فعلا في تحقيق استقلالية مؤسساتنا العامة الاقتصادية سواء عن طريق الوصاية الادارية ، أو عن طريق الادارة بالاهداف ، أو أى أسلوب آخر ، فانه بقي علينا أن نعمل من أجل تفادى مساوىء هذه الاستقلالية ، بزيادة احكام التنسيق و سيولة الاعلام الاقتصادى فيما بين المؤسسات ، بالاضافة الى تدعيم الاجهزة التحكيمية أو القضائية التي تتولى الفصل فيما قد ينشأ بينها أو بينها و بين الغير من منازعات . ثم البحث عن تطوير و تحديث دور الوزارات التي تتابع قطاعات النشاط الاقتصادى في الدولة في ظل هذه الاستقلالية .

لان مجرد تبني نظام الشركات التجارية لا يعني أن مشاكل المؤسسة قد حلت و انتهى أمرها .

---

(1) عبد الغفور يونس، المرجع السابق ، ص : 36 .

لقد عرفت التجربة المصرية فكرة شركات القطاع العام ، بمقتضى قانون 62 لسنة 1971 .

المطلب الثالث : نحو نظام جديد للوصاية الادارية على المؤسسة العامة الاقتصادية

مساهمة منا في تدعيم الجهود الهادفة الى اعادة تنظيم اقتصادنا الوطني أو سياسة الضبط الذاتي التي تعتمدها الجزائر في هذا المجال ، و المتمثلة أساسا في اعادة هيكلة المؤسسات العامة الاقتصادية و تكاملها و تأمين استقلاليتها، نرى بخصوص موضوع الاشراف الوصائي على هذه المؤسسات ، انه يمكن الوصول الى نظرية معيارية في هذا الشأن ، بالاعتماد على بعض الضوابط و الشروط الاساسية التي تؤمن استقلال المؤسسة في اطار التنظيم العام للاقتصاد الوطني باعتبارها أساس بنائه و عون رئيسي لتنفيذ السياسة التنموية للدولة . و تتمثل أهم هذه الضوابط و الشروط ، في ضرورة توحيد ها و تحديد درجتها ، و تحديث و ظيفتها مع توفير الشروط اللازمة لنجاح هذه المقترحات . و نتولى شرح هذه العناصر على النحو التالي :

أولا : نتناول مبررات وضع نظام جديد للوصاية الادارية

ثانيا : نتكلم عن ضرورة توحيد الوصاية الادارية في مجالس قطاعية

ثالثا : نشرح موضوع تحديد درجة و مدى الوصاية الادارية

رابعا : نتطرق الى تطوير و تحديث وظيفة الوصاية الادارية

خامسة نستعرض الشروط الكفيلة بنجاح نظام الوصاية المقترح

أولا : مبررات وضع نظام جديد للوصاية الادارية على المؤسسة

لقد أصبح جل الباحثين اليوم يرفضون اتباع أسلوب الادارة الادارية لتسيير النشاط العام الاقتصادي ، على أساس أن ادارة هذا النوع من النشاط مركزيا و باعتماد أسلوب الادارة العامة التقليدية ، لم يعد مجديا و ملبيا لمتطلبات و مقتضيات طبيعة هذا النشاط.

و اذا كانت ممارسة الوصاية على المؤسسات القطاع العام يعد شرطا لازما و أساسيا في نظرنا ، خصوصا في نظام تسيطر فيه الدولة على جل وسائل الانتاج و يتبع التخطيط منهجا للتنمية ، فان تعدد المظاهر التوجيهية و الرقابية وتداخلها و تباينها في مداها و نطاقها ، قد جعل من الصعب ضبطها و تكييفها من النواحي التنظيمية و القانونية و الفنية ، مما أوجب البحث عن صياغة معيار جديد ، يجسم بصورة دائمة و مرضية فكرة الوصاية على هذه المؤسسات ، و يحقق التوازن المطلوب الذي يجعل المؤسسة مستقلة في اطار القواعد التي تحكم التنظيم العام للاقتصاد الوطني ، باعتبارها عضوة فيه و أساس من أسس بنائه .

هذه الحقائق أدركها أيضا معظم المشرعين في النظامين الرأسمالي والاشتراكي على حد سواء ، حيث بدأ التحول نحو تخليص أو تحرير مؤسسات القطاع العام من تبعيتها المطلقة للادارة المركزية الحكومية ، فظهرت عدة تشريعات تتبنى أساليب متطورة تتسم بالمرونة ، تحاول تحرير مؤسسات القطاع العام من العقبات التي تعرقل وتجمد نشاطها وتعيقها بالتالي عن مواكبة روح العصر وملاءمة طبيعة النشاط الاقتصادى والتجارى .

ورغم ذلك تبقى المشكلة قائمة في مجال تنظيم العلاقة العمودية بين هذه المؤسسات والسلطة المركزية . ويثار هذا الموضوع بصورة خاصة في الجزائر حتى بعد صدور التشريعات المتعلقة باستقلالية المؤسسات ، لاعتقادنا أن مجموعة النصوص الاصلاحية التي أصدرها المشرع الجزائرى مع نهاية الثمانينات بهدف تنظيم وترشيد الاقتصاد الوطني على أسس سليمة ، سوف تؤدى دون شك الى اعطاء حرية كبيرة لمؤسساتنا العامة الاقتصادية ، غير أن هذه الاجراءات وحدها في نظرنا لا تكفي اذا لم تتبع باجراءات وضوابط أخرى قانونية وتنظيمية وفنية تكملها ، لتؤدى في النهاية الى بناء هيكل اقتصادى اشتراكي متكيف مع واقع وطبيعة هذا النمط من النشاط ، تلعب فيه المؤسسات دورا مرنا وديناميكيا يمكنها من تلبية حاجات المجتمع في الرفاهية والرخاء . فالاجراءات المتعلقة باعادة هيكلة المؤسسات ، على سبيل المثال ، تؤدى الى مضاعفة عددها وزيادة تشابك وتعقيد العلاقات التي تربطها ببعضها وبمحيطها الخارجي ، خصوصا مع جهات الاشراف الوصائي ، وبذلك تصبح الحاجة الى التنظيم والتنسيق أكثر الحاحا من ذى قبل . كما يخشى في ظل القوانين الجديدة المتضمنة استقلالية المؤسسات ، أن تغلت هذه الاخيرة من بعض القيود التوجيهية والتنسيقية . فتتخذ قرارات اقتصادية متضاربة بسبب جريها وراء تحقيق الربح ، مما يؤدى الى سوء استخدام الموارد الانتاجية على حساب المجتمع ، وبالتالي تغلب فيها الاداء الاقتصادى على حساب الاداء الاجتماعي . ومن ثمة فان ضرورة البحث عن حلول جذرية كفيلة بالقضاء على مصادر الخلل في هذا الشأن ، أضحت مسؤولية المشرع والفقيه على حد سواء .

وواضح من عرضنا السابق أننا نفضل الابقاء على نظام الوصاية الادارية على مؤسسات القطاع العام الاقتصادى ، شريطة أن يكون لها دور ايجابي في حياة المؤسسة ، بمعنى دور مساعد تدعيمي لنشاط المؤسسة لا معرقل له ، دون التدخل في شؤونها أو الحلول محلها . وهذا لا يتأتى الا بتوحيدها وتحديد درجتها وتحديث وظيفتها ، على النحو الذى سنشرحه في النقاط الموالية .

ثانيا : ضرورة توحيد الوصاية الادارية في مجالس قطاعية

لقد ثبت من الممارسة العملية ، أن خضوع المؤسسة لعدد من جهات الاشراف و الرقابة سبب لها كثيرا من الاشكالات ، اذ جعلها عبارة عن مركز تلتقي فيه العديد من هذه التوجيهات و التعليمات و الاوامر الصادرة اليها من جهات توجيهية و رقابية مختلفة ، مع كل ما تحمله من تناقض و تداخل في معظم الاحيان فتهتم المؤسسة نفسها بمحاولة التوفيق بينها بدل القيام بمهامها الاساسية حتى أن معظمها أصبح منشغلا بما يتلقاه من توجيهات و أوامر و رقابات أكثر من اهتمامه بتحسين أداء العملية الانتاجية للمؤسسة .

و من ناحية أخرى لم توفق جهود المشرع الجزائري الهادفة الى ايجاد صيغة ... مثلى لتوحيد الجهات المكلفة بالوصاية على المؤسسة العامة و جعلها بمثابة مركز لتنسيق علاقة المؤسسة مع الادارات الاخرى التابعة للدولة ، فلم تحقق نتائج ايجابية في هذا الخصوص ، لذلك بقيت المؤسسة عرضة لكثرة التدخلات و الضغوط الخارجية ، مع العلم أن هذه الجهات وضعت لكي تتابع و تنسق نشاط المؤسسات و تساعدها على أداء وظيفتها الاقتصادية دون التدخل في شؤنها ، لكنها صارت هي نفسها تفتقر الى التوجيه و التنسيق و التكامل .

قد يعتقد أن عملية توحيد جهات الاشراف الوصائي على المؤسسة أمر صعب التحقيق ، نظرا لوجود جهات أخرى يعنيها نشاط المؤسسة مثلما يعني السلطة الوصية الرئيسية ، لذا فان مسألة توحيدها تبقى نسبية . غير أن توحيد الوصاية الادارية على المؤسسة في اعتقادنا ، يمكن أن يتحقق على المستوى المركزى و حتى المحلي عن طريق احداث مجالس قطاعية ، يعهد الى كل واحد منها بالاشراف الوصائي على نشاط المؤسسات التابعة لقطاع اقتصادى محدد بصورة منتظمة و دائمة ، و فيما يلي نشرح مهام و تشكيل هذه المجالس ، و ما قد تحققه من مزايا في هذا الصدد :

أ — مهام المجالس القطاعية : تتولى المجالس القطاعية للاشراف الوصائي على نشاط المؤسسات بصورة عامة ، متابعة و تقييم و تنسيق دوريا نشاط مؤسسات قطاع عام اقتصادى محدد و نشاط كل مؤسسة منه على حدة ، على أن يخول لها صراحة سلطة البت في حل المشاكل المطروحة و اتخاذ القدر اللازم و الضرورى من القرارات التي تراها مناسبة ، في اطار توجيهات المخطط الوطني و مقتضيات التكامل الاقتصادى ، مع تقديم كل اقتراح أو مشروع نص قانوني أو تنظيمي أو أى تدبير للحكومة ، من شأنه أن يسهم في تدعيم و مساندة المؤسسة لحل مشاكلها ، دون التدخل في شؤنها أو الحلول محلها في اتخاذ القرارات اللازمة لتحسين الاداء .

كما يمكن أن يعهد الى هذه المجالس بمتابعة نشاط مؤسسات القطـــاع الخاص التي يندرج نشاطها في ادارة الاختصاص ، و ذلك بغرض تحقيـــق التكامل الاقتصادى و اشراكها في تنفيذ السياسة الاقتصادية العامة للبـلاد .

ب ـ تكويـن المجالس القطاعيـة : يجب أن يشمل تكوين المجالس القطاعيــة للاشراف على بعض العناصر الاساسية من الوزارة القيمة الرئيسية على نشاط القطاع الذى تنتمي اليه المؤسسات ، يضاف اليهم بعض العناصر الاساسيــة في مجالس ادارة هذه المجالس ، في مقدمتهم المدراء العامون ، و مـــدراء الانتاج ، و محافظي الحسابات ، يليهم ممثلي الوزارات و الهيئات الاخرى الـتي يعنيها متابعة نشاط هذه المؤسسات ، مثل وزارة المالية و وزارة التجارة . . . و المجلس الوطني للتخطيط و محافظة تنظيم المؤسسات الحمومية . . . الخ . على أن يترأس الاجتماعات الدورية لكل مجلس الوزير الذى يتبع له قطاع النشاط .

ج ـ الاهداف او المزايا التي تحققها المجالس القطاعيـة : من أهم الاهداف و المزايا التي تتحقق في ظل هذه المجالس ، بالنظر الى مهامها و تكوينهـــا سالف الذكر ، هـي :

(أ) ـ اقامة نظام واحد و دائم ، لوصاية ادارية ذاتية و ديمقراطية و ميدانيــة توفق بين العديد من الاعتبارات و الحقائق العملية و الموضوعية ، بحيث تتولـى معالجة أوضاع القطاع و تقييم نتائج مؤسساته ، فتتحقق الوحدة و التكامل فيمـــا بينها ، و معرفة مدى تنفيذ الاهداف المرسومة لها ، مع ازالة العقبات المعترضة في هذا الشأن ، و تحديد مسؤولية الاطراف عند اللـزوم .

(ب) ـ احكام التنسيق بين المؤسسات التابعة للقطاع و متابعة نشاطها بصـورة عملية و فعالة و ناجعة تسمح بتدارك الاخطاء و اصلاحها في حينها ، ثم تذليـــل العقبات التي تعترض سبيل كل مؤسسة من خلال تفهم مشاكلها و معالجتهـــا بالصورة و السرعة المطلوبتين .

(ج) ـ التجسيد العملي لما يعرف بديمقراطية التسيير في المستويات العليـــا بحيث تمثل هذه المجالس في نظرنا الاطار الملائم الذى يسمح للمؤسسة أن تطرح فيه مشاكلها و تعبر فيه عن رأيها بكل حرية و ديمقراطية دون واسطة و انتظـــار طويل لحل مشاكلها .

(د) ـ تنظيم العلاقة بين المركز و المؤسسات الاقتصادية بحيث يضمن تزويـــد الهيئات المركزية تزويدا مستمرا بالمعلومات الدقيقة المتعلقة بواقع الحياة الاقتصادية و متابعة تنفيذ الخطة و اجراء التعديلات في الوقت المناسب ، اذا اقتضت الضـرورة لذلـــك .

و خلاصة القول ، يعتبر كل مجلس مسؤول لا عن متابعة و تنسيق و تقييم نشاط المؤسسات العضوة فيه فحسب ، بل و كذلك عن تذليل كافة العقاب التي تعترض هذه المؤسسات عند تنفيذ مهامها الانتاجية ، دون التدخل في شؤونها . فيحقق نقطة التوازن بين الاعتبارات المالية و الفنية و الاجتماعية ، و تصبح "وصاية ادارية مشرية بروح الاشراف و التعاون " (1) .

ثالثــا : تحديد درجة و مدى الوصاية الادارية

ان تحديد درجة و مدى الوصاية الادارية على المؤسسة العامة الاقتصادية يوجب ، بادئ ذي بدء ، التذكير بطبيعة العلاقات السائدة بين هذه المؤسسات من جهة و الادارة المركزية في الدولة من جهة ثانية .

لقد ثبت من الواقع أن ادارة النشاط الاقتصادي العام تتم أما بصورة مباشرة من طرف الادارة المركزية للدولة ، و اما بطريقة غير مباشرة أي بواسطة مؤسسات مؤهلة للقيام بممارسة هذا النوع من النشاط نيابة عن الهيئات المركزية كما يمكن أن يتم عن طريق الادارة الذاتية للمنتخبين .

ففي الحالة التي تحتفظ فيها الدولة بحقها في ادارة جزء من النشاط الاقتصادي ادارة مباشرة أو شبه مباشرة ، و هي تلجأ في الاصل الى ذلك عندما يمثل النشاط أهمية وطنية و استراتيجية للبلاد ، كالمحروقات و صناعة الحديد و الصلب و الاسلحة . . . الخ فأنه لا مجال هنا للحديث عن فكرة الوصاية و تحديدها بالنسبة الى مثل هذه العلاقة ، و انما تكون بصدد علاقة من نوع السلطة الرئاسية . كما أنه لا يمكن الحديث عن نفس الفكرة في الحالة التي يمنح فيها القانون للمنتخبين من عمال و فلاحين حق ادارة نشاط مؤسساتهم بأنفسهم أي ادارة ذاتية دون خضوعهم لاي وصاية أو رقابة من أحد . مثال ذلك الحقوق التي منحها للفلاحين القانون الجديد في الجزائر المتعلق باستغلال الاراضي الفلاحية التابعة للاملاك الوطنية و تحديد حقوق المنتجين و واجباتهم ، و هو الذي مكن المنتجين الفلاحين من ممارسة مسؤولياتهم من استغلال الاراضي و ضمان الاستقلالية الفعلية للمستثمرات الفلاحية الجديدة المنشئة بمقتضى هذا القانون (2) .

---

(1) د . ابراهيم اسحاق ، المرجع السابق ، ص : 405 .

(2) قانون رقم 87 — 19 المؤرخ في 8 ديسمبر 1987 المتضمن كيفية استغلال الاراضي الفلاحية التابعة للاملاك الوطنية و تحديد حقوق المنتجين و واجباتهم .

يبقى علينا بحث الحالة الثالثة و هي الحالة التي تلجأ فيها الدولة الى إنشاء مؤسسات عامة تتولى توظيف و ادارة جزء من الملكية العامة ، ادارة اقتصادية وفقا للاصول و القواعد العلمية و التجارية في هذا الشأن ، و التي تقتضي منحها أكبر قدر ممكن من الاستقلال في اتخاذ قرارات التسيير و كل ما يمكنها من مواجهة الظروف اليومية لقيامها بهذا النوع من النشاط ، لأن من غير الاستقلالية و من غير المنافسة فان النظام على حد تعبير الاستاذ "جبان بيار باولسي" يتعرض الى أخطار الجمود و التحجر، بفقدان عاملي الخلق و التحدى في غير الفترات الاستثنائية من اعادة البناء أو التنمية المكثفة من أجل البقاء (1) .

لكن كيف يمكن ، كما قال ، تنظيم هذه الاستقلالية التنافسية داخل اقتصاد جديد اشتراكي و مخطط ؟ .

و محاولة منه للاجابة عن هذا السؤال اقترح عددا من التدابير بعضها ذات طابع ادارى تنظيمي و قانوني و بعضها الاخر له طابع اقتصادى و مالي، كما أشرنا اليها من قبل . و في اعتقادنا يمكن رد هذه التدابير الى وجوب توافر ثلاثة اجراءات أساسية تجاه المؤسسة ، و هي :

أ ـ تحديد درجة الوصاية عليها :

اذا توفر للمؤسسة العامة الاقتصادية استقلال حقيقي يمكنها من التصرف و اتخاذ قرارات التسيير المناسبة بواسطة أجهزة ادارتها المختصة ، فانه يجب أن تتحدد درجة الوصاية على نشاطها ، بسن بعض الشروط و الضوابط القانونية من أهمها :

1 ـ أن ينظم المشرع و يحدد و يحصر بصورة دقيقة و تفصيلية جميع الحالات الاستثنائية التي تلزم كل مؤسسة بالرجوع الى السلطة الوصية، سواء لطلب الاذن المسبق أو للتصديق على قراراتها ، مع مراعاة عند تحديد هذه الحالات أهمية المؤسسة و أهمية التصرف المشمول بالوصاية ، بالاضافة توضيح الهدف من تقرير الاجراء ، و الذى يجب أن يكون المحافظة على مشروعية التصرفات الصادرة عن المؤسسة . و يمكن أن تكون حالات طلب الاذن المسبق و التصديق اللاحق متفاوتة بحسب وضعية كل مؤسسة و درجة أهميتها في الاقتصاد الوطني .

2 ـ توحيد السلطة المختصة باجراء الاذن المسبق و التصديق منعا لكل تداخل أو تضارب في هذا الشأن، و طول المدة التي يمكن أن يستغرقها اتخاذ مثل هذه القرارات .

(1) راجع مقاله المنشور بجريدة المجاهد الاسبوعية و قد أشرنا اليه من قبل .

3 — تحديد المدة الزمنية المناسبة التي يجب أن تقوم خلالها السلطة الوصية بالاجراء المطلوب منها ، فلا يجب أن تكون هذه المدة طويلة تفوت على المؤسسة فرصة اتخاذ قراراتها في الوقت المناسب ، كما لا ينبغي أن تكون قصيرة لا تسمح للسلطة الوصية بدراسة الموضوع عليها دراسة كافية ، مع الزامها بذكر سبب رفضها أو قبولها .

4 — يجب أن يتركز عمل الوصاية في تقديم النصح و الارشاد و التنسيق و الترغيب و التحفيز المادي و المعنوي غير الملزم للمؤسسة، دون التدخل في شؤونها الداخلية .

ب — تأمين استقلاليتها :

و يتمثل تأمين استقلالية المؤسسة في منحها حق الاعتراض و الطعن في قرارات السلطة الوصية الغير مشروعة أمام القضاء المختص ، لترتيب قواعد المسؤولية المدنية و التأديبية و الجزائية عن المخالفات و التجاوزات التي يثبت ارتكابها ضدها . و حسنا فعلت المادة 58 من القانون التوجيهي للمؤسسات الجديدة عندما قضت بعدم جواز لأى أحد أن " يتدخل في ادارة أو تسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية ، خارج الاجهزة المشكلة قانونا و العاملة في اطار الصلاحيات الخاصة بها . تشكل كل مخالفة لهذا الحكم تسييرا ضمنيا و يترتب عنها تطبيق قواعد المسؤولية المدنية و الجزائية المنصوص عليها في هذا الشأن " .

بالاضافة الى ذلك فان المؤسسة باعتبارها جزء من الكل ، لكونها عضوة في المجلس القطاعي للاشراف الوصائي الذى اقترحناه ، يضمن لها حق الدفاع بكل حرية عن وجهة نظرها و طرح مشاكلها في اطار هيئة أو جهاز يضم جميع مؤسسات قطاع النشاط الذى تنتمي اليه .

ج — الغاء الدعم المالي و القانوني لها :

نعتقد أنه كلما زاد دعم الدولة المالي و القانوني للمؤسسة ، كلما توفرت مبررات تدخل الوصاية و تشديد قبضتها عليها ، و العكس صحيح . لذلك فان اعتماد المؤسسة على نفسها في تدبير شؤونها و حل مشاكلها المالية و الادارية و الانتاجية في حدود صلاحياتها و المهام التي أنشئت من أجلها ، دون أن تطلب مساعدات مالية أو امتيازات قانونية من الدولة ، سوف يحررها من الوصايات و لا يعطي لها مبررا للتدخل في شؤون المؤسسة ، غير أن هذا لا يمنع الحكومة من تقديم مساعداتها للمؤسسة اذا اقتضت المصلحة الوطنية ذلك .

رابعا : تطوير و تحديث وظيفة الوصاية

بالاضافة الى وجوب توحيد و تحديد درجة و مدى صلاحيات جهات الاشراف الوصائي و الرقابي على المؤسسة ، نرى ضرورة اعادة تطوير و تحديث وظيفة هذه الوصاية حتى تتلاءم مع التحولات التي يعرفها القطاع العام الاقتصادي للبلاد .

و بناء على ذلك يمكن أن يتبادر الى ذهننا طرح السؤال التالي : ماهو الدور الذى ينبغي أن تلعبه الوزارات الوصية مستقبلا بعد تطبيق القانون التوجيهي للمؤسسة العمومية الاقتصادية أو في ظل استقلالية المؤسسة ؟
كنا قد حاولنا الاجابة عن الشق الاول من السؤال عندما طالبنا بتوحيد و تحديد درجة السلطة الوصية على المؤسسة ، نواصل هنا الكلام عن ضرورة تطوير و تحديث دور الوصاية و اعادة النظر في وظيفتها التقليدية تجاه المؤسسات بعدما آلت معظم صلاحياتها الى صناديق المساهمة و الجهاز الخاص بالتقيم الاقتصادى الدورى للمؤسسات العمومية في النظام الجديد ، و هو ما يعني البحث فيما ينبغي أن تكون عليه وظيفة الجهة المكلفة بمهمة الاشراف الوصائي على المؤسسة من وجهة نظرنا . فنرى يجب أن تتمحور وظيفتها في أربعة نقاط أساسية هي : الرقابة اللاحقة ، التنسيق و التكامل ، البحث العلمي ، الاستشارة .

أ ـ الرقابة اللاحقة : يجب أن تتركز وظيفة الوصاية في مجال الرقابة على الرقابة اللاحقة أو المستندية ، نظرا لكون هذا النوع من الرقابة لا يمس بحرية المؤسسة أو استقلاليتها ، و انما يستهدف تقييم العمل المنجز و الحكم عليه من ناحية المشروعية و فعالية الاداء . و هذا لا يعني اننا نطالب بالغاء الرقابة السابقة المتمثلة في الموافقة أو رفض بعض التصرفات التي تجريها المؤسسة صراحة ، لكن يجب أن يكون ذلك محصورا في نطاق محدود و يتم وفقا للاجراءات و الاجال التي حددها المشرع دون التدخل في شؤون المؤسسة .

كما يجب أن تعطي المؤسسة حق الطعن أمام الهيئات القضائية و التحكيمية ضد كل التصرفات الصادرة اليها من الجهات الوصية التي ترى فيها اعتداء على اختصاصاتها . متخذة من بعض المبرارات ذريعة لهذا الاعتداء كالحفاظ على المصلحة العامة ، و الحرص على تنفيذ الخطة التنموية و حماية الاموال . . . الخ .
كما يجب أن تكون للرقابة التي تمارسها الوصاية على المؤسسة نتائج ايجابية ملموسة ، و يترتب عنها . الثواب و العقاب حتى تكون لها الفاعلية و النجاعة المطلوبتين في هذا الشأن .

ب ـ التنسيق و التكامل : من أهم الوظائف التي يجب أن تضطلع بها الوصاية الادارية هي ،تنسيق و تدعيم و تحقيق التكامل بين نشاط المؤسسات التابعة للقطاع الذى تحت اشرافها و مساعدتها على حل مشاكلها القانونية و المالية و الفنية . و يتم ذلك من خلال التنسيق بين المؤسسات التابعة للقطاع ،ثم بين هذه المؤسسات و المؤسسات التابعة لقطاعات أخرى . عن طريق عقد اللقاءات و الندوات و تطوير وسائل الاعلام الاقتصادى فيما بينها و بين محيطها من موردين و عملاء و مستهلكين ، بالاضافة الى البحث عن مصادر للتمويل

بالاموال و المواد الاولية،وكذا ايجاد أسواق لتصريف منتوجاتها ، و بحث و دراسة كل المشاكل التي تتجاوز قدرة المؤسسات التابعة لها بغرض مساعدتها على ايجاد الحلول اللازمة لمشاكلها .

ج ـ البحث العلمي : يمكن للهيئة الوصية على نشاط المؤسسة،بل و من واجبها،الاضطلاع بمهمة الابحاث العلمية ، و هو الجانب الذى كان مهملا من جانب الادارات المركزية للدولة ، حتى اهتدى المشرع أخيرا فأصدر المرسوم رقم 83ـ 521 بتاريخ 10 سبتمبر 1983 الذى يحدد القانون الاساسي لمراكز البحث العلمي المحدثة لدى الادارات المركزية .

و قد نصت المادة الاولى من هذا المرسوم على أنه " يمكن أحداث مراكز البحث و التقني لدى ادارة مركزية أوعدة ادارات مركزية حسب الشروط أو الاشكال المنصوص عليها في المرسوم ، و ذلك في اطار تطبيق المخطط الوطني للتنمية العلمية و التقنية و تقوم هذه المراكز المحدثة بموجب مرسوم بعد موافقة المجلس الاعلى للبحث العلمي و التقني باعتبارها مؤسسات عمومية و طنية ذات طابع قطاعي أو مشتركة بين عدة قطاعات متمتعة بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي زيادة على المهمة المحددة لها في المادة الرابعة ، بتنشيط وحدات البحث التابعة للسلطة الوصية نفسها و تنسيقها كما هي مبينة في المرسوم رقم 83ـ455 المؤرخ في 23 يوليو 1983 الذى يتعلق بوحدات البحث العلمي و التقني" .

د ـ الدور الاستشاري : للوصاية أيضا دور مهم يجب أن تلعبه في مجال تقديم الاستشارة للهيئات التنفيذية العليا فيما يتعلق بشؤون القطاع الذى تشرف عليه و تنسق و تتابع نشاطه ، فهي المؤهلة لتقديم هذه الاستشارة الفنية خاصة باعتبارها الجهة الاكثر اطلاعا على المشاكل التي يعيشها القطاع و مؤسساته ميدانيا . لذا فانه يمكن أن يعهد اليها القيام بأبحاث و دراسات حول موضوع معين يهم نشاط و أوضاع القطاع الخاضع لوصايتها ، و ذلك قبل أن تتخذ اجراءات بشأن هذا الموضوع من طرف الهيئات التنفيذية العليا في الدولة .

كما يمكنها كذلك أن تمد المؤسسات الخاضعة لوصايتها بكل المعلومات و الاستشارات الفنية و المالية و الاقتصادية ، التي تساعد هذه المؤسسات على التغلب على الصعوبات التي تعترض سبيلها و القيام بدورها الانتاجي أحسن قيام ، دون أن تتورط في تحمل مسؤولية ادارتها .

خامســـــا : شروط نجاح نظام الوصاية الادارية المقترح ان تنظيم الوصاية الادارية على المؤسسات العامة الاقتصادية ، وفقا للشرح الذى أوردناه ، في اعتقادنـــا لا يكفي اذا لم تتوفر له بعض الشروط الاخرى ، منها ما يتعلق باعادة تنظيـــم المؤسسة من الداخل ، و منها ما يتصل باعادة النظر في النظام الحالي للتحكـــم و التقاضي للفصل في منازعات المؤسسات العامة الاقتصادية .

أ — على صعيد التنظيم الداخلي للمؤسســـة : تعتبر اعادة تنظيم أو هيكلـــة مؤسساتنا العامة الاقتصادية و معالجة و ضعها من الداخل شرط أساسي لكـــل اصلاح يهدف الى تنظيم الجوانب الاخرى فيها . و أول خطوة يجب القيام بهـــا في هذا الصدد ، تتمثل في تعويض النصوص التشريعية و اللوائح الاداريـــة التى صدرت في شأنها بقانون المؤسسة العامة الاقتصادية أو قانون المشروع الاشتراكي أو قانون الشركة العامة . . . الخ لان العبرة تكمن في مدى تفادى هذا القانـــون للسلبيات أو النقائص المسجلة خلال المرحلة السابقة ، فيعمد الى تنظيم المؤسســـة من الداخل وفقا لمبادئ علم التنظيم الادارى و أساليب التسيير الفنية الحديثـــة كما يحدد بكل دقة و وضوح دور و مهام و مسؤولية كل هيئة أو عضو يتولى مهام الادارة أو التسيير أو المراقبة فيهـــــا (1) .

و لعل هذا ما يفسر صدور القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصاديـــة الجديد و النصوص المكملة له ، التى حاولت في مجموعها تفادى النقائص المسجلـــة في هذا الميدان ، فبدت أكثر موضوعية و تفهما لمجابهة المشاكل التي تعيشهـــا هذه المؤسسات . و قد وفق المشرع في نظرنا بوضعه قانون خاص بالمؤسســـات العامة الاقتصادية ، باعتبار أن هذه المؤسسات أصبحت تتميز بخصائص تنفرد بهـــا عن غيرها من المؤسسات الاخرى ، نظراً لطبيعة النشاط الذى تمارسه ، مما أدى بالمشرع أن يخصها بعدد من النصوص القانونية و التنظيمية دون غيرها مــــن المؤسسات ، بعد أن أدرك عدم التمادى في اخضاعها الى ذات الاحكـــام التي تسرى على الانواع الاخرى منها ذات الطبيعة الادارية و الثقافية و المهنية . و بغض النظر عن النتائج التي قد تتحقق في ظل تنفيذ النصوص المتعلقة باستقلالية المؤسسات ، فان المؤسسة العامة الاقتصادية كانت دائما في حاجة الى أحكـــام و قواعد قانونية و تنظيمية أكثر ملاءمة و تكيفا مع طبيعة نشاطها ، و هي القواعـــد المطبقة في مجال الادارة الاقتصادية و أصول المعاملات بصورة عامة ، فتوضـــع واجبات و حقوق المؤسسة ، و تضبط مختلف العلاقات القانونية التي تربطها بالعملاء

(1) يعتبر ذلك انتقال من مرحلة الشرعية الثورية الى مرحلة الشرعية الاشتراكية ، التى تتميز عادة بوضع النصوص المحددة بدقة لدور الهيئات التي تقوم بأعباء تنفيذ خطـة التنمية و السهر على حل مشاكلها و تذليل العقبات أمامها . و المرحلة الاخيرة تأتي نتيجة تزايد الوعي و تعميق التجربة في هذا المجـــال .

ر المورد ين ، و كذا الجهة التي تمارس الاشراف الوصائي عليها ، ثم علاقة ادارة المؤسسة بفروعها أو وحداتها الانتاجية التي لم تعرف تنظيما جديا حتى الان .

هذه الجوانب وغيرها كثيرا ما اتسمت بالغموض والتردد في اتخاذ موقف بشأنها ، الشيء الذي يفرض تحليلها و تحديدها بجملة من الضوابط التنظيمية و القانونية التي تحول دون تجاوز أو تعدى أي هيئة أو عضو على صلاحيات هيئة أو عضو آخر ، و بالتالي حماية و تأمين حقوق الغير منها ، لذلك يجب أن يركز بدقة على تنظيم بؤر فوضى هذه العلاقات القانونية التي كانت مصدرا لمشاكل عرقلت الع[illegible] كثيرا تقدم و ازدهار مؤسساتنا في الفترة المنصرمة . و هي الموضوعات التي تحاشى الخوض فيها القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية الجديد ، حيث اكتفى بتوجيه هذه المؤسسات الى تطبيق أحكام القانون التجارى مع بعض الاستثناءات التي تفرضها حماية المصلحة العامة و بناء على نص صريح من القانون ، دون أن يتخذ موقفا محددا و صريحا من بعض الموضوعات ، منها الطريقة التى ستتم بمقتضاها المشاركة العمالية في ادارة المؤسسة ، و علاقة هذه الاخيرة بالوزارات و الهيئات المركزية (الاقتصاد ، التخطيط ...)

و رغم ذلك نأمل أن يتم تنظيم مؤسساتنا من الداخل وفقا لمبادئ علم التنظيم الادارى و المعايير الفنية و الاقتصادية العلمية الحديثة في هذا الشأن ، و التي من أهمها ، وحدة القيادة و الرئاسة الادارية داخل المؤسسة و تحديد سلطة اتخاذ القرار الاقتصادى فيها ، مع اعادة الاعتبار الى دور السلطة الرئاسية ، ثم اعادة توزيع الصلاحيات بدقة ، و مراعاة التلازم بين السلطة المسؤولية . و هذا يؤدى الى ضمان القوة و الانسجام و الديمقراطية في التسيير و وضوح صلاحيات و مهام كل هيئة أو عضو بالمؤسسة .

ان مشاركة العمال في تسيير المؤسسة قد أصبح ضرورة لازمة يلجأ اليها في الانظمة الاشتراكية و الرأسمالية على حد سواء ، و هو مبدأ من المبادئ المسلم بها في النظام الادارى الاقتصادى الجزائرى اليوم ، نظرا للمزايا التى تحققها هذه المشاركة و التى من أهمها ، تعبئة العمال نحو تحقيق أهداف مخططات التنمية و تجسيد فكرة ديمقراطية الادارة و تحقيق الرقابة الشعبية على تسيير الثروة الوطنية . لحمايتها من التبذير و الاختلاس . لذلك سعى المشرع الجزائرى الى جعل العامل سيد نفسه فهو المنتج و المسير في نفس الوقت ، معتبرا المشاركة العمالية أحسن ضمان لتأمين الاموال العامة من التلاعب و استغلالها فيما لا يعود بالنفع على المجتمع .

لكن الطريقة التى طبقت بها هذه المشاركة في تسيير المؤسسات قد أظهرت عددا من السلبيات،أضرت في غالب الاحيان بمبدأ وحدة القيادة و الرئاسة الادارية داخل المؤسسة ، بحيث أصبحت أحيانا مصدرا لحساسيات انعكست على اضعاف سلطة المسيرين على مرؤوسيهم و أعاقتهم عن الأداء و ثنائهم على أحسن وجه ، هذا بسبب انطلاق المشرع من فكرة التمييز في المؤسسة الواحدة بين المدراء المسيرين و الاطارات الفنية و الادارية من جهة ، و العمال البسطاء من جهة ثانية ، ثم جعل كل طبقة في مواجهة الاخرى ، لها هيئات و أعضاء يمثلونها ، فالعمال بجمعيتهم العامة و لجانهم المتخصصة و مجلس عمالهم و ممثليهم في مجلس الادارة من جهة ، و طبقة الفنيين و المديرين و أعضاء مجلس الادارة و المدير العام من جهة ثانية ، كأن ذلك يوحي بأن هؤلاء الاخيرين ليسوا عمالا . و هو ما يتناقض في نظرنا مع المبادئ المنصوص عليها في القانون العام للعامل .

ب ـ اصلاح النظام الحالي للتحكيم و التقاضي للفصل في منازعات المؤسسات العامة الاقتصادية :

ان القواعد القانونية و التنظيمية التي يضعها المشرع لضبط و تحديد العلاقات بين مختلف الهيئات و المؤسسات و الاشخاص ، مهما بلغت من الدقة و الوضوح، تبقى قليلة الجدوى و غير ناجعة ، اذا لم تكمل و تدعم بنظام تحكيمي أو قضائي تتولى بمقتضاه أجهزة مختصة و دائمة ، للفصل فيما قد يثار بين هذه الهيئات و المؤسسات و الاشخاص من منازعات ، و تسهر على تنفيذ النصوص المتعلقة بهذا الشأن و تثريها .

1 ـ **فيما يتعلق بالتحكيم** : يجب أن نتساءل من البداية ، الى أى مدى استطاع نظام التحكيم الاجبارى عندنا أن يوفق في حل بعض الاشكالات و المنازعات التى عاشتها مؤسساتنا الاشتراكية ، سواء في علاقاتها ببعضها أو فيما بينها و بين الغير ؟ الجواب سيكون بالسلب طبعا .

في حدود علمنا و من الناحية العملية ، فان نظام التحكيم هذا لم تلجأ اليه المؤسسات ، كأصل عام ، لحسم بعض منازعاتها التى هي من صميم اختصاصه و التى من أجلها وضع ، كتلك المتعلقة بالحقوق المالية و الحقوق الناجمة عن تنفيذ عقود التوريدات أو الاشغال أو الخدمات . . . الخ ، مما جعلها تبقى معلقة مدة زمنية طويلة ، تنتظر حلا من السلطة الرئاسية ، التي تدخل من حين لآخر لتفرض الحلول الملائمة في مثل هذه المنازعات ، مثلما حدث بالنسبة لمشاكل التطهير المالي و الاداري . لذلك بقي دور التحكيم هامشيا لم يؤد الدور المنوط به

و هذا يعود في اعتقادنا الى جملة من الاسباب نحاول تلخيصها فيمايلي :

(1) - أن هذا النظام بصورته الحالية ، يقتصر على المنازعات المتعلقة بالحقوق المالية ، أو تلك الناجمة عن تنفيذ عقود التوريدات أو الاشغال أو الخدمات التي يمكن أن تحدث تعارضا في العلاقات بين المؤسسات الاشتراكية ، و لا يمتد الى المنازعات التي تنشأ قبل ابرام العقد ، أو تلك الناتجة عن تصرفات أخرى ذات طبيعة ادارية و مالية أو تجارية و حتى فنية ، مثل حالات تجاوز الاختصاص التي كثيرا ما تحدث بين المؤسسات أو بينها و بين هيئات ادارية أخرى .

و قد حدث أن قرر مجلس ادارة أحد المؤسسات الوطنية تحويل مادة أولية من وحدة انتاجية الى وحدة انتاجية أخرى تابعة لها ، كانت في حاجة الى مثل هذه المادة الاولية ، و الا توقف نشاطها . لكن والي الولاية التي تقع بها الوحدة الاولى اعترض على ذلك . كما أن لجوء مؤسسة الكهرباء و الغاز الى القطع المفاجيء للكهرباء ، أو تخفيضها ، دون اشعار مسبق كثير ما يسبب انخفاض في الانتاج و اتلاف التجهيزات ، و بالتالي خسارة في ميزانية المؤسسة (1) . بالاضافة الى ذلك المنازعات التي تحدث نتيجة عدم الالتزام بشروط المواصفات الفنية للسلع المطلوبة . فمن يتولى البت في مثل هذه المنازعات و غيرها ؟ .

(2) عهد المشرع بجزء هام من المنازعات التي تحدث بين المؤسسات الى تحكيم السلطة الرئاسية (الوزارة الوصية) ، و هذا بنصه على " أن المنازعات الناجمة عن العلاقات القانونية لهيئات تابعة لسلطة وصاية واحدة يتم التحكيم فيها من طرف وزير الوصاية لهذه الهيئات " . كما منحها حق الطعن باعادة النظر في القرارات التحكيمية الصادرة عن لجان التحكيم ، بل يجوز لرئيس الحكومة في أي مرحلة من مراحل الاجراءات ، أن يختص بالنزاع ، و سحبه من اللجنة التحكيمية (2)

زيادة على ذلك فان القرارات التحكيمية غير قابلة للاستئناف ، باستثناء حق الطعن باعادة النظر على النحو الذي شرحناه من قبل .

---

(1) راجع على سبيل المثال ، مراسلة السيد مدير الوحدة الانتاجية للمؤسسة الوطنية للصناعات السلولوزية بالحراش ، الى مدير الانتاج و التوزيع لمؤسسة الكهرباء و الغاز حول انقطاع الكهرباء و الخسائر المترتبة عنه ، بتاريخ 23 . 11. 1982 تحت رقم 497 ////تم في 31 ماى 1983 ، تحت رقم 394 .

(2) أنظر المواد 6 و 18 و 20 من الامر المتعلق بالتحكيم الاجباري لبعض الهيئات ، الصادر بالامر رقم 75- 44 بتاريخ 17 جوان 1975 .

رغم انه تحكيم اجباري ، فان المتنازعين يفضلون عدم اللجوء اليه ، بسبب عدم ثقتهم فيه و اطمئنانهم اليه ، لافتقاره الى الكفاءات و العناصر المؤهلة اداريا و قانونيا و فنيا في هذا المجال ، حتى تضمن حقوق و مصالح أطراف النزاع، هذا بالرغم من الضمانات التي توفرها أحكام الامر رقم 75 ـ 48 المؤرخ في 17 جوان 1975 ، المتعلق بتنفيذ أحكام القضاء و قرارات التحكيم ، في هذا الشأن ، تبسيط الاجراءات بالنسبة للمنازعات التي تحدث بين بعض المؤسسات الموجودة تحت وصاية الدولة ، أو أحكام القضاء الصادرة لفائدة الافراد المتضمنة ادانة مالية للدولة و بعض الهيئات الموجودة تحت وصايتها .

2 ـ فيما يتعلق بالقاضي :

ان الدور الذي أصبحت تقوم به أجهزة التحكيم أو المحاكم الاقتصادية اليوم في معظم البلدان الاشتراكية ، هو مايقوم به أيضا القضاء الاداري في الانظمة التي تأخذ بازدواجية القضاء ، و في مقدمتها فرنسا التي كان لقضائها الفضل في ارساء مبادئ و قواعد القانون الاداري فيها ، الذي لعب دورا مهما في البحث الدؤوب عن نقطة التوازن بين المصلحة العامة و المصلحة الخاصة ، كما عمل على سد الفراغ التشريعي و القصور الذي يعتري عادة النصوص المنظمة في مثل هذه الحالات ، فكثيرا ما وجد نفسه مضطرا الى صياغة تشريعية لا تستند من بعيد أو قريب الى نص تشريعي .

و بناء عليه يجب على المشرع الجزائري ، و هو يعيد النظر في تنظيم الاقتصاد الوطني ، أن يقيم نظاما قضائيا أو تحكيميا متكاملا ، يحقق العدل فيما بين المؤسسات و بينها و بين غيرها من الاشخاص و الهيئات المتعاملين معها ، فيؤسس استقلاليتها من ناحية ، ثم يحملها مسؤولية تنفيذ التزاماتها الاقتصادية من ناحية أخرى .

و أمام قصور و ضعف النظام الخاص بفض منازعات المؤسسات العامة الاقتصادية حاليا ، فان الحاجة الى نظام قضائي أو تحكيمي دائم و مختص بالفصل في مثل هذه المنازعات أصبح مسألة ملحة ، و ذلك لعدة اعتبارات من بينها :

أ ـ تزايد عدد المؤسسات العامة الاقتصادية ، و لاسيما بعد اعادة هيكلتها الادارية و المالية ، مما أدى الى تعقيد علاقاتها القانونية ، و هو ما نتج عنه تزايد منازعاتها .

ب ـ سعي المشرع الهادف الى تحقيق استقلالية المؤسسة ، و تطهير محيطها و ازالة العراقيل من أمامها ، مع ضبط و توضيح علاقاتها مع الغير ، بما فيها الجهات الوصية عنها .

ج ـ توفر الاعداد الكافية من الاطارات القادرة على تولي أجهزة التحكيم أو القضاء التي يعهد اليها بالفصل في هذه المنازعات .

و نكون بذلك قد أنهينا دراسة هذا الباب ، الذى تضمن الوجه الثاني لموضوع الاشراف على المؤسسة العامة الاقتصادية ، و نعني به مظاهر الوصاية الادارية على هذه المؤسسات في النظام الادارى الجزائرى ، قبل و بعد الشروع في تطبيق الاصلاحات الجديدة المتعلقة باستقلاليتها ، باعتباره الموضوع الاساسي و الجوهرى في اشكالية الاشراف هذه .

بدأنا في الفصل الاول بتعريف الوصاية الادارية ، و بيان أهدافها وتقسيماتها وعناصرها ، و المحاولات التشريعية و الفقهية التى سعت الى تطويرها ، فأبرزنا بعض الافكار التى طرحت كبديل للوصاية الادارية في هذا الشأن ، مثل المركزية الديمقراطية في المنظور الاقتصادى ، و الادارة بالاهداف و التقييم بالنتائج .

أما موضوع الفصل الثاني ، فتضمن مظاهر الوصاية الادارية على نشاط المؤسسة العامة الاقتصادية في التجربة الجزائرية ، قبل و بعد الاصلاح الاقتصادى الجديد . فركزنا بالنسبة للفترة المنصرمة على فكرتي التوجيه و الرقابة ، انطلاقا من أحكام الامر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات ، و الامر المتضمن تحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسة الاشتراكية و سلطة الوصاية و الادارات الاخرى التابعة للدولة . بالاضافة الى تطرقنا للاساليب العملية التى اتبعت في هذا الصدد ، سواء في مجال الانتاج و التسيير أو التكوين و التوظيف ، و علاقة المؤسسة بالغير ، مبرزين بصفة خاصة الرقابة التى تمارسها على المؤسسة السلطة الوصية ، و الهيئات و الادارات الاخرى الوطنية منها و المحليــة .

ثم حاولنا تقييم التجربة الجزائرية الماضية ، التى من ايجابياتها ، توحيد النظام القانوني للمؤسسات و توحيد السياسة الاقتصادية لها ، بالاضافة الى تدعيم الرقابة الداخلية للعمال . و من سلبياتها انها حولت الوصاية الى سلطة رئاسية التى تقلص دورها داخل المؤسسة ، بالاضافة الى عدم تحديد واضح لاختصاصات أجهزة الادارة .

و بعد استعراضنا للنصوص المتضمنة الاصلاح الجديد ، لنتبين مدى تحقق استقلالية المؤسسة في ضوء هذا الاصلاح ، أبرزنا الدور الرقابي لصناديق المساهمة و الرقابة التقويمية التى يجريها جهاز خاص بذلك ، ثم الرقابة المصرفية ، مع عدم استبعاد الرقابة السياسية و الشعبية باعتبارها مبدأ دستورى .

في الاخير أيدنا الابقاء على الوصاية الادارية على مؤسسات القطاع العام تفاديا لعيوب الاستقلالية و التشتت ، فطرحنا نظاما جديدا ، بعد تبيين مبرراته و يتمثل في توحيد الوصاية في مجالس قطاعية تقيم و تتابع و تنسق نشاط مؤسسات القطاع ، بالاضافة الى تحديد درجة الوصاية و مداها ، ثم تطوير وظيفتها ، التى

يجب أن تنحصر في الرقابة اللاحقة أساسا ، و التنسيق، و التكامل و البحث العلمي ، و الدور الاستشاري . و كشرط لنجاح هذا النظام المقترح ، طالبنا باعادة تنظيم و هيكلة المؤسسة من الداخل ، و اصلاح النظام الحالي للتحكيم و التقاضي للفصل في منازعات المؤسسات العامة الاقتصادية .

و نعتقد أنه بالنظر للمهام التي اسندناها الى هذه المجالس و تكوينها و أهدافها ، يمكن أن تحقق نوع من الوصاية الذاتية الديمقراطية و الايجابية ، تؤثر في واقع التنمية الاقتصادية المعتقد ، دون أن تتدخل في شؤون و صلاحيات المؤسسات الخاضعة لوصايتها ، فتصبح وصاية ادارية مشربة بروح التعاون ، على حد تعبير البعض .

خاتمة

لقد تضمن موضوع الرسالة بحثا متعدد الجوانب متشعب الاطراف ، نوقشت فيه معظم النصوص التشريعية و الاراء الفقهية ، و النظريات و الاحكام القضائية المتصلة بمظاهر السلطة الرئاسية و الوصاية الادارية على المؤسسة العامة الاقتصادية في النظام الاداري الجزائري و المقارن . و قد حرص البحث على البدء بشرح و مناقشة موضوعاته في اطار النظرية العامة ، ثم استعراضها في النظام الجزائري و ابداء الرأي في العديد من المسائل و الموضوعات المطروحة بصدد مناقشتها و تحليلها .

ففي الباب التمهيدي ، تركز البحث على محاولة تحديد مفهوم المؤسسة العامة الاقتصادية و مشاكلها المعاصرة ، مما اقتضى التعرض الى أهم أساليب ادارة القطاع العام الاقتصادي التقليدية منها و الحديثة ، للتأكيد بأن ظهور المؤسسة جاء نتيجة لتطور أساليب ادارة هذا القطاع التي لجأت اليها معظم الدول المعاصرة ، و تلا ذلك التعرض الى نشأة و تطور القطاع العام الاقتصادي في الجزائر ، و ميلاد المؤسسة و تقليد أسلوب ادارتها غداة الاستقلال . دون أن يهمل الاشارة الى ما تحقق منذ بداية السبعينات على صعيد تنظيم المؤسسات و توحيد أسلوب تسييرها ، و مشاركة العمال في اتخاذ القرار ، وكذا على الصعيدين الاجتماعي و السياسي .

و بغض النظر عن الشكل الذي يمكن أن تتخذه المؤسسة العامة الاقتصادية في الواقع ، فالثابت أنها ليست سوى صورة من صور التوظيف الاقتصادي لجزء من الملكية العامة، طبقا لنظام اداري و قانوني معين يمنحها الشخصية المعنوية وكل ما يمكنها من تحقيق الاهداف التي رسمها لها المشرع . بمعنى أن الطبيعة العامة لاموالها و توظيفها في نشاط اقتصادي، بالاضافة الى منحها الشخصية المعنوية ، تعد العناصر الجوهرية المكونة لهذا النوع من المؤسسات و المميزة لها عن بقية صور توظيف هذه الاموال في أغراض أخرى ، حتى ولو كانت تتخذ صورة ادارة نشاط ذات طبيعة اقتصادية، مادامت هذه الصور و الاشكال لا تتمتع بالشخصية المعنوية و الامتيازات القانونية التي رعاها المشرع عند وضعه لنظامها القانوني .

كما تعرض البحث بالتحليل الى معظم المشاكل التي تعاني منها المؤسسة في بعض الانظمة المقارنة و النظام الجزائري . و قد صنف المشاكل التي عانت منها المؤسسة الاشتراكية في الجزائر خلال الفترة المنصرمة بأنها تتعلق بالتسيير أو بعلاقاتها بالجهة الوصية أو بالنصوص القانونية و التنظيمية خصوصا تلك المتصلة

بهذه العلاقة ، الشيء الذي جعل نمط الاشراف على مؤسسات القطاع العام من أعقد و أخطر المشاكل .

كما خصص الباب الاول لمعالجة السلطة الرئاسية و مظاهرها على الجانبين العضوي و الوظيفي للمؤسسة . و حتى يعطي المعنى الحقيقي لهذه السلطة و بيان مكانتها و دورها الوظيفي و التنظيمي ، نوقشت فكرة " التنظيم " والتنظيم الاداري باعتبارها الاطار الثابت و الضابط الذي ينظم عملها داخل هذا التنظيم . فتعرضت الدراسة الى أسس و مبادئ فكرة التنظيم الاداري ، كالعناصر و المبادئ و التوجيهات التي تحكمه ، مع التركيز على مبدأ التدرج الاداري و أنواعــــه .

و اتفاقا مع تزايد انتشار المفاهيم الديمقراطية الحديثة و انعكاسها على الانظمة الادارية ، بين البحث أن السلطة الرئاسية أصبحت قناعة ديمقراطية و ليس قوة تسلطية . لذلك لا يمكن تصور مضمون سلطة الرؤساء الاداريين في الادارة العامة بجوانبها العضوية و الموضوعية أو الوظيفية و القانونية سوى ذلك المظهر الذي يجسد فعلا ممارسة العضو الاداري ، فردا كان أم هيئة ، لاختصاص وظيفي قانوني معين ، يستطيع بموجبه هذا العضو أن يفرض على مرؤوسيه أوامره و توجيهاته و نواهيه التي توجب عليهم طاعتها وتنفيذها ، في اطار القانون و مستلزمات حسن سير الوظيفة الادارية بانتظام و اطـــراد ، لمصلحة المجتمع العليا .

ثم شرح الاسس السياسية و القانونية و العلمية و الفنية التي تقوم عليها السلطة الرئاسية ، و المعايير الفقهية للتفرقة بينها و بين الوصاية الادارية مع بيان مصدر صعوبة التمييز بين الفكرتين للتداخل و التطابق العضوي و الوظيفي بينهما ، نتيجة انعكاس عدة عوامل سياسية و اقتصادية و تنظيمية على مفهوم قواعد القانون الاداري ، مما حال دون وجود معيار سليم للتفرقة في هذا الشأن . و يبدو ذلك بجلاء عندما يشدد المشرع مظاهر الوصاية فيجعلها مساوية في نطاقها و مداها لمظاهر السلطة الرئاسية .

و بالرغم من ذلك فالسلطة الرئاسية ظاهرة تنظيمية قديمة قدم فكرة التنظيم نفسها ، تحتل مكانها داخل تنظيم الشخص المعنوي الواحد مركزيا كان أم لامركزيا ، عاما كان أم خاصا ، لتنظيم علاقة الرئيس بالمرؤوس على النحو الذي قدمناه . أما فكرة الوصاية الادارية فقد جاء بها المشرع حديثا كبديل عن السلطة الرئاسية لتنظيم علاقة قانونية من نوع آخر تختلف عن علاقة الرئيس بالمرؤوس ، فهي علاقة أشخاص معنوية عامة بأشخاص معنوية تعلوها في المرتبة ، عهد اليها المشرع بممارسة وصايتها على الاشخاص التابعة لها . على أن تكون هذه الوصاية

محدودة في مكانها و زمانها ، و تمارس في اطار جملة من الضوابط تضمن و تؤمن ذلك القدر من حرية التصرف الذى منح للهيئة الخاضعة للوصاية. لان القول بغير هذا يعصف بهذه الفكرة و يجانب الحكمة التي توخاها المشرع عند تقريره لها .

و تتبع البحث دراسة أهم مظاهر السلطة الرئاسية على الجانبين العضوى و الوظيفي للمؤسسة ، مبينا مدى هيمنة هذه السلطة فيما يخص تعيين وترقية و تأديب أعضاء ادارتها و فصلهم بالطريق الغير التأديبي ، دون أن تكون لهم نفس الضمانات التي أصبح يتمتع بها المرؤوس في ظل قوانين الوظيفة العامة و حتى الخاضعين للوصاية الادارية .

أما عن المظاهر المتصلة بالنشاط ، فأن المؤسسة تخضع في ممارسة نشاطها الى نوع من اشراف الهيئات التنفيذية العليا المتكونة من رئيس الدولة و مجلس الوزراء ، رئيس الحكومة و مجلس الحكومة ، بحكم توليها رسم و تخطيط السياسة العامة الواجب اتباعها ، و تنظيم و توجيه و تنسيق مظاهر النشاط العام ، ومتابعة مراقبة المرافق و المصالح و الادارات المختلفة عند ادائها لوظيفتها اليومية ، المتمثلة في تنفيذ القوانين و الاشراف المباشر على حسن سيرها و أداء خدماتها للجمهور ، و هو مايؤكد أن خضوع المؤسسة الى نوع من الوصاية الادارية لا يعفيها من خضوعها في جانب كبير من نشاطها الى الهيئات التنفيذية العليا في الدولة ، ذات الاشراف العام و الشامل . و لم ير البحث ضرورة التقيد بدراسة مظاهر السلطة الرئاسية من الزاوية التي تعالج بها عادة في الدراسات التقليدية لفقهاء القانون الادارى ، كحق هذه السلطة في اجازة أو تعديل أو الغاء أو سحب القرارات الصادرة عن المؤسسة ، أو الحلول محلها في اجراء التصرف. و انما تتبعها من خلال ما تملكه الهيئات التنفيذية العليا من سلطات تجاه المؤسسة في المجالات المتصلة بتنظيم و توجيه و تنسيق و مراقبة نشاطها، باعتبارها من أهم وظائف الرؤساء الاداريين خصوصا في المستويات ... العليا . لذلك تعرض الى سلطتها في تنظيم أو اعادة تنظيم الجانبين الادارى و المالي للمؤسسة ، و رقابة و تنسيق نشاطها مثل الترخيص أو التصديق المسبق لابرام بعض العقود و القيام ببعض التصرفات .

و تناول الباب الثاني ، تعريف الوصاية الادارية و مجالات تطويرها ، مع شرح و تحليل مظاهرها على المؤسسة العامة الاقتصادية في التجربة الجزائرية، فبعد تعريف فكرة الوصاية و بيان أهدافها و تقسيماتها و عناصرها و صورها ، تعرض البحث الى بعض المحاولات التشريعية و الفقهية لتطوير مفهوم الوصاية على المؤسسة العامة الاقتصادية في الانظمة الرأسمالية و الاشتراكية و العربية

بالاضافة الى بعض الافكار و الاجتهادات الحديثة التي حاولت ايجاد بديل عن فكرة الوصاية على المؤسسة ، مثل المركزية الديمقراطية و مبادئها في المنظور الاقتصادي ، و الادارة بالاهداف و التقييم بالنتائج .

و بخصوص مظاهر الوصاية الادارية على نشاط المؤسسة في التجربة الجزائرية فقد حرص البحث على استخلاص العديد من النتائج المتعلقة، سواء بمرحلة ما قبل الشروع في تطبيق استقلالية المؤسسات ، أو بعدها . فانصب في البداية على مناقشة و تحليل الجوانب العملية و النظرية لمظاهر الوصاية الادارية على المؤسسة في ظل أحكام الامر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات و النصوص المكملة له ، قبل صدور الاصلاح الجديد ، التي أعطت للسلطة الوصية التفويض المطلق لتوجيه و مراقبة المؤسسة حيث استخلص من مختلف القوانين و اللوائح و المنشورات الصادرة عن الجهات الوصية و الادارات الاخرى التابعة للدولة التي تملك بعض الصلاحيات تجاه المؤسسة ، و لا سيما فيما يتعلق بالمراقبة المتممة ، لان مظاهر الوصاية الادارية على المؤسسة خلال هذه الفترة ، قد شملت كل مناحي نشاط المؤسسة الاشتراكية ، الوطنية منها و المحلية .

فهي بالاضافة الى دورها التوجيهي و التنسيقي المتمثل في توضيح محتوى أهداف القطاعات و تنشيط اعداد مشاريع المخططات ، و تنسيق النشاط الاقتصادي و الاجتماعي لمخططات التنمية ، تقوم عن طريق سلطتها التنظيمية و التحكيمية و التصديق المشترك ، بتوجيه و تنسيق عملية الانتاج و التسيير ، و التكوين و التوظيف ، و علاقات المؤسسة مع المتعاملين معها وكذا أمن المؤسسة . بينما تتمثل بقية المظاهر في الرقابة قبل و خلال و بعد قيام المؤسسة بالنشاط ، فتشمل ابرام العقود المخططة و الصفقات بوصفها كمتعامل عمومي ، و العقود المنشئة لشركات الاقتصاد المختلط و اتقاء الخلافات الجماعية للعمل و تسويتها ، و دورها في التحكيم الاجباري فيما قد ينشأ من منازعات بين المؤسسات التابعة لها .

كذالك لم يهمل البحث ما تملكه الوزارات او الادارات الاخرى التابعة للدولة تجاه المؤسسة و الوحدات الانتاجية التابعة لها من صلاحيات في هذا الشأن .

و قد بين تقييم التجربة الجزائرية خلال الفترة المنصرمة جملة من الايجابيات منها : تحقيق وحدة النظام القانوني للمؤسسات ، و جعل الوصاية وسيلة لتحديد السياسة الاقتصادية للمؤسسات ، ثم تدعيم الرقابة الداخلية للعمال مع تأمين الحماية الاجتماعية للعمال و ترقيتهم . كما أفرزت التجربة عددا من السلبيات أهمها : تحويل الوصاية على المؤسسة الى سلطة رئاسية ، ثم تقليص دور هذه السلطة داخل المؤسسة ، بالاضافة الى عدم تحديد واضح للاختصاصات و الصلاحيات ، و التمسك بأصول المعاملات الاقتصادية و التجارية .

أما عن مدى تحقق استقلالية المؤسسة في ظل القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية الجديد والنصوص المكملة له، فإن البحث تجنب اصدار احكام مسبقة في شأنه، قبل وضعه في محك التجربة العملية. لكنه أكد أن المشرع الجزائري قد أختار العودة بهذه المؤسسات الى تطبيق أحكام القانون التجاري والنظام القانوني لشركتي المساهمة والشركة ذات المسؤولية المحدودة بالذات. ثم نقل الاشراف عليها ومتابعتها الى صناديق مساهمة تتولى تمويلها بصورة أساسية الى جانب مؤسسات عمومية أخرى، مما يسمح لهذه الصناديق التي هي ملك للدولة رقابة نشاط المؤسسات من خلال تعيين ممثليها في الجمعيات العامة، وفي أجهزة ادارة المؤسسة التي يحوز فيها الصندوق أسهما أو حصصا في رأسمالها هذا بالاضافة الى نوع من الرقابة التقويمية الدورية التي يمارسها جهاز خاص. وكذا الرقابة المصرفية، دون استبعاد الرقابة الشعبية والسياسية في هذا الشأن.

واذا كان ظاهر النصوص الجديدة ينم عن مدى اصرار المشرع على تخليص المؤسسة من العراقيل، التي كثيرا ما حالت دون نجاحها، باعطائها استقلالا حقيقيا وتوضيح عدد من المسائل الغامضة، فانه يجب العمل من أجل تفادي مساوئ هذه الاستقلالية والجوانب السلبية للشركات المساهمة، باعتماد حلول مستمدة من خصائص واقع التجربة المحلية. وبناء على ذلك يستنتج هذا البحث جملة من الحقائق:

أ- أن مظاهر الاشراف التي خضعت اليها المؤسسة العامة الاقتصادية في التجربة الجزائرية، لم تكن من قبيل السلطة الرئاسية وحدها، ولا هي من قبيل الوصاية الادارية، وانما هي مزيج من المظاهر التوجيهية والرقابية المتداخلة والمتناقضة في غالب الاحيان، مما أدى الى حرمان المؤسسة من الضمانات التي تتوفر للمرؤوس في ظل السلطة الرئاسية، وكذلك الضمانات الممنوحة في ظل الوصاية الادارية.

ب- أن المشرع لم يتمكن من وضع نظام قانوني لموضوع الاشراف الوصائي على مؤسسات القطاع، رغم محاولته في هذا الشان، لعدم تحديد موقفه بوضوح من بعض الموضوعات، واذا فعل فانه يستعمل بعض التعابير العامة والغامضة احيانا، زادت الموضوع اشكالا على اشكال.

ج- ان فقهاء القانون الاداري يربطون الوصاية على المؤسسات بالوصاية على الهيئات المحلية الادارية اللامركزية، ونظرا لاختلافهم التقليدي حول ما يعتبر نظام اداري لا مركزي وما لا يعتبر كذلك، أنكر بعضهم الحاق المؤسسة بالاشخاص اللامركزية.

د- رغم اتفاق الجميع على أن موضوع الاشراف الوصائي على مؤسسات القطاع العام هو مشكل مازال مطروحا، فأن ما قدم من حلول، حتى الان كافكار بديلة

لم توفق في معظمها من اخراج المؤسسة من دائرة المد و الجزر بين نظـــام تسيير مركزي تارة ، و نظام تسيير لا مركزي تارة أخــرى .

هـ ـ أن مجموعة الاجراءات الاصلاحية التي اتخذها المشرع الجزائري فـــي المدة الاخيرة بهدف ترشيد الاقتصاد الوطني، سوف تؤدي دون شك الــــى اعطاء حرية كبيرة للمؤسسة ، غير أن هذه الاجراءات في نظرنا وحدهـــا لا تكفي اذا لم تتبع باجراءات و ضوابط اخرى قانونية و تنظيمية تكملها ، تؤدي الى بناء هيكل اقتصادي اشتراكي متكيف مع واقع وطبيعة هذا النمط مـــن النشاط .

و خلص البحث الى التسليم بضرورة وجود نظام الاشراف الوصائي الاداري على مؤسسات القطاع العام الاقتصادي ، على أن يكون هذا النظام موحـــد و دائم و ثابت ، يحقق نوعا من الوصاية الذاتية الديمقراطية و الايجابيـــة و المحددة الصلاحيات . لتحقيق هذه الغاية اقترحنا احداث مجالس قطاعية تتولى متابعة و تنسيق و تقييم نشاط كل قطاع و مؤسساته دوريا ، مع تركـــيز مهامها على الرقابة اللاحقة ، و التنسيق و التدعيم ، و البحث العلمي، و تقديم الاستشارة للهيئات التنفيذية العليا و المؤسسات معا . و تتشكل هذه المجالس من ممثلي الوزارات و الادارات المعنية بنشاط القطاع و مدراء المؤسســـات التابعة له و عددا محدودا من اطاراتها ، على أن يوضع المجلس تحت رئاسة الوزير التابع له قطاع النشاط . و رأينا أن هذا الامر لا يتحقق الا بتوفـــر بعض العناصر منها :

1 ـ ضرورة اعادة هيكلة المؤسسة من الداخل بما يحقق وحدة القيادة والرئاسة الادارية ، مع اعادة توزيع الاختصاصات بدقة ، و مراعاة التلازم بين السلطـة و المسؤولية .

2 ـ اعطاء المؤسسة حق الاعتراض و الطعن في قرارات السلطة الوصيـة ، باعادة النظر في النظام الحالي للتحكيم و التقاضي للفصل في منازعات المؤسسة العامة الاقتصادية في الجزائـــر .

3 ـ توحيد النصوص القانونية و التنظيمية التي تحكم المؤسسات العامة الاقتصادية بغرض اقامة نظام قانوني دائم و ثابت لهذا النوع من المؤسســـات ، يتفادى سلبيات تجربة المرحلة الماضية ، و يحقق التوازن المراد في هذا الشأن .

قائمة المراجع

أولا : مراجع باللغة العربية :

أ - المؤلفات و الرسائل:

- د . سليمان محمد الطماوى : مبادئ القانون الادارى ، (دراسة مقارنة) . دار الفكر العربي ، القاهرة ، الطبعة التاسعة 1973 .
- د . سليمان محمد الطماوى : النظرية العامة للقرارات الادارية ، (دراسة مقارنة) دار الفكر العربي ، القاهرة 1966 .
- د . سليمان محمد الطماوى : القضاء الادارى ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، الطبعة الرابعة ، 1968 .
- د . سليمان محمد الطماوى : نظرية التعسف في استعمال السلطة ، (دراسة مقارنة) القاهرة ، مطبعة عين شمس ، الطبعة الثالثة ، 1978 .
- د . طعيمة الجرف : القانون الادارى ، (دراسة مقارنة) ، مكتبة القاهرة الحديثة ، 1970 .
- د . طعيمة الجرف : رقابة القضاء لاعمال الادارة العامة ، القاهرة ، مكتبة القاهرة الحديثة 1970 .
- سمير جميل حسين الفتلاوى : العقود التجارية الجزائرية ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1987 .
- محمد فاروق عبد الحميد : التطور المعاصر لنظرية الاموال العامة في القانون المقارن دراسة مقارنة في ظل قانون الاملاك الوطنية ، ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر 1988 .
- مصطفى كمال طه : القانون التجارى ، الدار الجامعية - بيروت 1982 .
- د . عدى الهوارى : الاستعمار الفرنسي في الجزائر ، سياسة التفكيك الاقتصادى و الاجتماعي 1830 - 1960 ، ترجمة جوزف عبد الله دار الحداثة - بيروت 1983 .
- د . عادل محمود حمدى : الاتجاهات المعاصرة في نظم الادارة المحلية ، (دراسة مقارنة) ، دار الفكر العربي ، بمصر 1973 .
- د . عمار عوابدى : فكرة السلطة الرئاسية و مظاهرها في الادارة العامة الحديثة رسالة دكتوراه الدولة ، الجزائر ، 1981 .
- د . عمار عوابدى : القانون الادارى و المؤسسات الادارية ، السنة الثانية السداسي الثالث ، معهد الحقوق و العلوم الادارية جامعة الجزائر 1983/ 1984 . (مطبوعة على الستنسل) .

- د . عبد الفتاح حسن : التفويض في القانون الاداري وعلم الادارة العامة دار النهضة العربية ، القاهرة 970 — 1971 .
- د . حماد محمد شطا : تطور وظيفة الدولة ، الكتاب الاول ، نظرية المرافق العامة ديوان المطبوعات الجامعية بالجزائر 1984 .
- د . حماد محمد شطا : تطور وظيفة الدولة ، الكتاب الثاني ، نظرية المؤسسات العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية بالجزائر 1982 .
- أحمد عباس عبد البديع : تدخل الدولة و مدى اتساع مجالات السلطة العامة دار النهضة العربية ، القاهرة 1971 .
- محمد بكير خليل : دراسات في السياسة و الحكم ، مكتبة الانجلو المصرية القاهرة 1957 .
- د . لبيب شقير : تاريخ الفكر الاقتصادى ، القاهرة 1956 . (حسب المقدمة) .
- د . نزيه محمد الصادق المهدى : الملكية في النظام الاشتراكي ، دار النهضة العربية القاهرة . (غير مؤرخ) .
- د . سعد العلوش : نظرية المؤسسة العامة و تطبيقاتها في التشريع العراقي دار النهضة العربية بالقاهرة 1968 .
- د . رفعت المحجوب : الاقتصاد السياسي ، الجزء الاول ، دار النهضة العربية القاهرة 1962 .
- محمد علي شتا : التنظيم و الادارة في القطاع العام ، مكتبة عين شمس الجيل للطباعة 1973 .
- د . عادل محمود حمدى : الاتجاهات المعاصرة في نظم الادارة المحلية ، دار الفكر العربي القاهرة 1973 .
- زهدى يكن : التنظيم الاداري ، دار الثقافة ، بيروت . (غير مؤرخ) .
- د . فتحي عبد الصبور : الشخصية المعنوية للمشروع العام ، عالم الكتب ، القاهرة . 1973
- د . عمرو محي الدين — د . عبد الرحمن يسرى أحمد : مبادئ علم الاقتصاد ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1947 .
- د . السيد خليل هيكل : الرقابة على المؤسسات العامة الانتاجية و الاستهلاكية منشاة المعارف ، الاسكندرية 1971 .
- د . سعيد يحيى : الرقابة على القطاع العام و مدى تاثيرها على استقلاليته (مصر) المكتب المصرى الحديث 1969 .
- أحمد مصطفى المحاسني : النظام القانوني للمؤسسات و التأميم في القانون العراقي طبعة 1965 .

- محمد كامل ليلـــــة : نظريـة التنفيذ المباشر ، دار الفكر العربي ، القاهرة 1957 .
- محمد كامل ليلـــــة : الرقابـة على أعمال الادارة ، دار النهضة العربية ، القاهرة 1960 .
- سعيد عبد المنعم الحكيم : الرقابـة على أعمال الادارة ، دار الفكر العربي ، بمصـــر 1976 .
- د . محمد رمضـــان : الوصية على الهيئات المحلية ، (دراسة مقارنة) ، رسالـة القاهرة ، دار الشعـب . (بدون تاريخ)
- د . محمد دويـــدار : مبادئ الاقتصاد السياسي ، الشركة الوطنية للنشر و التوزيع بالجزائر 1981 .
- د . محمد دويدار : اقتصاديات التخطيط الاشتراكي ، المكتب المصرى الحديـث 1967 .
- د . مصطفى العـــوجي : المسؤولية الجنائية في المؤسسة الاقتصادية ، مؤسسة نوفـــل بـيروت ، الطبعـة الاولى 1982 .
- عصمة الهوارى المحامـي : الموسوعة القضائية في منازعات العمل ، الجزء الثاني 1964 مكتبة انجلو المصرية 1974 . (ص 218 على الهامـــش و 324) .
- د . ابراهيم زكي أخنوخ : قانون العمل و مدى انطباقه على عمال المؤسسات (شـــرح قانون العمل الجزائرى) ، ديوان المطبوعات الجامعية 1978
- د . محمد مختار محمد عثمان : الجريمة التأديبية بين القانون الادارى و علم الادارة العامة دار الفكـــر العربـي 1973 .
- د . وهيب عياد سلامـة : الفصل بغير الطريق التأديبي ، دراسة مقارنة ، مكتبة انجلـو المصرية بالقاهـرة (بدون تاريـــخ) .
- د . محمد عصفـــور : جريمة الموظف العام و أثرها في وضعه التأديبي ، دار الجيل للطباعة 1963 .
- د . ابراهيم سعد الدين : السياسة الادارية للمشروعات في ضوء التطور الاقتصـــادى و الاجتماعي ، دار الجامعات المصرية ، (بدون تاريخ) .
- د . محمد الشيخ عمر : مسؤولية المتبوع ، دراسة مقارنة ، مطابع سجل العـــرب القاهـــرة 1970 .
- د . محمد عبد الله عبد الرحيم : أسسيات الادارة و التنظيم ، دار التأليف جامعة القاهرة الطبعة الثانية 1977 .
- عبد الغفـــور يونـــس : تنظيم و ادارة الاعمال ، دار النهضة العربية بيروت 1970 .
- د . فتوح أبو العزم و فارس خليل وهبه : القيادة و تخطيط مجتمعنا الاشتراكي ، مكتبـــة القاهـــرة الحديثة ، الطبعة الاولى 1966 .

- أبو زيد رضوان : الوجيز في القطاع العام ، دار الفكر العربي بمصر 1974.
- د. أسيرة صدقي : النظام القانوني للمشروع العام ، دار النهضة العربية القاهرة ، طبعة 1971.
- د. أكثم الخولي : دراسات في قانون ، النشاط التجاري الحديث للدولة نظرية المشروع العام و شبه العام ، القاهرة 1961.
- د. محمد فتحي الشنيطي : أسس المنطق و المنهج العلمي ، دار النهضة العربية القاهرة 1970.
- د. محمد حامد الجمل : الموظف العام فقها و قضاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة 1969.
- د. أحمد حافظ نجم : ترتيب الوظائف العامة ، دار الفكر العربي ، 1979.
- محمد عبد الرحيم عنبر : الضوابط العلمية و القانونية للادارة العامة ، الهيئة المصرية العامة للكتاب 1973.
- عمار أحمد : النظام القانوني للوحدات الاقتصادية في الجزائر ، بحث ماجستار في الادارة المالية ، جامعة الجزائر 1988.
- د. حماد محمد شطا : النظام القانوني للاجور و المرتبات في الوظيفة العامة ، دار الفكر العربي ، القاهرة 1977.
- د. حمدى أمين عبد الهادى : نظرية الكفاية في الوظيفة العامة.
- د. اسحق ابراهيم منصور : ممارسة السلطة و أثرها في قانون العقوبات ، دار الرائد للطباعة 1974.
- د. عبد الكريم درويش ، د. ليلى تكلى : الادارة العامة ، مكتبة الانجلو المصرية 1974.
- خليل احمد خليل : الحرب و القيادة ، دار الحداثة للطباعة و النشر و التوزيع 1981 ، بيروت.
- عبد الرزاق احمد السنهوري : الوسيط في شرح القانون المدني ، دار احياء الذات العربية بيروت 1973.
- د. عثمان خليل عثمان : القانون الادارى ، الكتاب الاول ، الطبعة الثانية ، 1950.
- د. فؤاد مهنا : القانون الادارى العربي ، المجلد الاول ، الطبعة 1963 لـ 1964.
- د. فؤاد مهنا : سلسلة الاصلاح الادارى و تطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم و الادارة ، دار المعارف ، الاسكندرية 1978.
- د. فؤاد مهنا : القانون الادارى في ظل ... النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني ، القاهرة 1963.

ـ د .محمد مصطفى حسن : السلطة التقديرية في القرارات الادارية ، مطبعة عاطف 1974.
ـ عمار بوحوش : الاتجاهات الحديثة في علم الادارة ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر 1984.
ـ احمد صقر عشور : الادارة العامة ، مدخل بيئي مقارن ، دار النهضة العربية بيروت 1979.
ـ د . طلال عامر المهتار : مسؤولية الموظفين و مسؤولية الدولة في القانون المقارن دار اقرأ ، بيروت 1982.
ـ د . محمد أنس قاسم جعفر : نظم الترقية في الوظيفة العامة و اثرها في فاعلية الادارة رسالة دكتوراه ، دار النهضة العربية ، مصر 1973.
ـ د . حامد سلطان : القانون الدولي العام في وقت السلم ، دار النهضة العربية بمصر 1967.
ـ د . محمد طلعت الغنيمي : الاحكام العامة في قانون الأمم ، منشأة المعارف بمصر 1971.
ـ د . منير ابراهيم شلبي : المرفق المحلي ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي 1977.
ـ د . محمد مختار محمد عثمان : الجريمة التأديبية ، دار الفكر العربي ، القاهرة 1973.
ـ عبد اللطيف بن اشنهو : التخطيط و التنمية في الجزائر 1962 ـ 1980 (باللغة الفرنسية) .
ـ د . محمد فاروق عبد الحميد : التطور المعاصر لنظرية الأموال العامة في القانون الجزائرى دراسة مقارنة في ظل الاموال الوطنية ، ديوان المطبوعات الجامعية بالجزائر 1988.
ـ على محمد عبد الوهاب : دليل في الادارة بالاهداف ، الرياض 1980 (معهد الادارة العامة) .
ـ د . حسين عمر : التنمية و التخطيط الاقتصادى ، ديوان المطبوعات بالجزائر 1985.
ـ د . محمد مدحت عزمي : علاقات المشروع العام بالعملاء و الموردين ، سنة 1972.
ـ د . محمد مصطفى : المشروعات العامة ، محاظرات مطبوعة على ستنسل ،كلية الحقوق جامعة الجزائر ، السنة الجامعية 1972 ـ 1973.

— د . رياض عيسى : النظام القانوني للمؤسسات الاقتصادية الاشتراكية في الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 1987 .
— د . رياض عيسى : مقدمة في القانون الاداري الجزائري للطباعة والنشر والتوزيع ، دمشق 1987 .
— د . رياض عيسى : نظرية العقد الاقتصادي في النظام القانوني الاشتراكي للطباعة والنشر والتوزيع ، دمشق 1987 .
— د . عبد السلام بدوي : ادارة القطاع العام في النظام الاشتراكي ، مكتبة الانجلو المصرية ، القاهرة 1969 .
— هاشم معروف الحسيني : الولاية والشفعة والاجارة في الفقه الاسلامي في ثوبه الجديد ، دار القلم ، بيروت (غير مؤرخ) .
— حسين مصطفى حسين : الادارة المحلية المقارنة ، ديوان المطبوعات الجامعية بالجزائر 1982 .
— د . شمس مرغني علي : التحكيم في منازعات المشروع العام ، (دراسة مقارنة) عالم الكتب ، رسالة القاهرة 1974 .
— د . زغدود علي : المؤسسة الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي في الجزائر رسالة دكتوراه جامعة الجزائر ، طبعة 1988 .

ب - المقالات والتعليقات :

— عبد الفتاح بدور : مفهوم الرئاسة ونطاق سياسة تفويض السلطة في الادارة ، المجلة المصرية للعلوم السياسية مساى ، جوان 1966 .
— محمد فؤاد مهنا : الاصلاح الاداري في ضوء علم التنظيم ، مقاله بمجلة العلوم الادارية المصرية العدد الاول 1959 .
— د . القطب محمد طبلية : الخدمة المدنية في القانون السوداني والمقارن مجلة العلوم الادارية المصرية ، ديسمبر 1969 .
— مصطفى كمال وصفي : اثر الحكم الجنائي في انهاء خدمة الموظف العمومي مجلة العلوم الادارية المصرية ، افريل 1965 .
— د . عبد الفتاح حسن : السلطة المختصة بتأديب العاملين في التشريع المقارن والتشريع المصري ، مجلة العلوم الادارية بمصر ، العدد الاول أفريل 1965 .
— د . احمد علي رشدى : مدخل اجتماعي في الادارة العامة ، مجلة العلوم الادارية المصرية ، العدد 3 ، سنة 1969 .
— د . محمد مصطفى : أضواء على بعض الجوانب القانونية في ~~...~~ تأميم صناعة البترول المجلة الجزائرية للعلوم القضائية الاقتصادية والسياسية .

ـ د . شباب توما منصور : التعيين و الترفيع في قانون الخدمة المدنية العراقي مقاله المنشور بمجلة العلوم الادارية المصرية ، العدد الثالث ديسمبر 1969 .

ـ د . محمد علي رشدى : صلة مصر بالمعهد الدولي للعلوم الادارية المصرية العدد الاول ، 1965 .

ـ د . محمد حلمي : النظام القانوني للقطاعين الخاص و العام ، مجلة العلوم الادارية المصرية ، السنة السابعة العدد الاول افريل 1965 .

ـ د . مصطفى أبو زيد فهمي : نظام الادارة المحلية مقال منشور بمجلة العلوم الادارية العدد 1 ، سنة 1961 .

ـ د . فؤاد العطار : نظرية اللامركزية الاقليمية ، مجلة العلوم الاقتصادية العدد 1 ، يناير 1966 .

ـ د . محمد عصفور : جريمة الموظف العام و أثرها في وضعه التأديبي ، دار الجيل للطباعة ، 1982 .

ـ الاستاذ كمال الجرف : اصلاح الجهاز الادارى للدولة ، مقاله المنشور بمجلة العلوم الادارية ، المصرية جوان 1964 .

ـ موريس اندرى غلام : الذى أختير مقرر لموضوع عقود الاشغال العامة الادارية في المؤتمر الدولي العاشر للعلوم الادارية المنعقد بمدريد من 03 الى 08 سبتمبر 1956 .

[illegible] : مجلة العلوم الادارية المصرية ، العدد الاول 1959 .

ـ د . بكر القبساني : نظرية المؤسسة العامة المهنية في القانون الادارى ، مقاله المنشور بمجلة العلوم الادارية المصرية ، العدد الثاني ديسمبر 1963 .

ـ الاستاذ عبد المجيد فياض : الوصاية الادارية و مظاهرها على الهيئات اللامركزية في مصر ، مقاله المنشور بمجلة ادارة قضايا الحكومة بمصر بالعدد الرابع 1969 .

ـ بشارة حبيب و آخرون : بحث مقدم للمؤتمر العربي الخامس للعلوم الادارية المنعقد بالكويت 1968 .

ـ ابراهيم عامر : التنظيم السياسي ، موسوعة الهلال الاشتراكية ، دار الهلال بالقاهرة 1970 .

ـ ثروت انيس الاسيوطي : مقاله حول نشأة المذاهب الفلسفية ، مجلة العلوم القانونية و الاقتصادية ، بجامعة عين شمس العدد الاول 1966 .

ـ د . محمد مصطفى : اضواء على بعض الجوانب القانونية في تأميم صناعة البترول ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية رقم 3 لسنة 1972 .

- جمال البنـــا : مقدمته لكتاب الادارة العمالية في يوغسلافية ، اعداد مكتب العمل الدولي ، دار الكتاب العربي ، القاهرة 1967 .
- نزيه الحكيـــم : الاصلاح الاقتصادي الجديد في يوغسلافية ، ملحق بمؤلفـه اليسير مسترا الاشتراكية و التسيير الذاتي ، التجربة اليوغسلافية بيـــروت 1965 .
- د . ابراهيم درويش : مقاله المنشور بمجلة القانون و الاقتصاد المصرية العدد 3 ســـنة 1973 .
- محمد الجزار و محمد نصر الهواري : نظام المراقبة الداخلية في الوحدات الاقتصادية ، مكتبة غريب ، مصر 1979 .

جـ - أهم الوثائق و القوانين :

- الامر رقم 71-74 المؤرخ في 16 نوفمبر 1971 ، المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات .
- الامر رقم 75-23 المؤرخ في 29 افريل 1975 ، المتضمن القانون الاساسي النموذجي للمؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي .
- الامر رقم 75-76 المؤرخ في 21 نوفمبر 1975 ، المتضمن تحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسة الاشتراكية و سلطة الوصاية و الادارات الاخرى التابعة للدولة .
- المرسوم رقم 72-47 ، المؤرخ في 3 مارس 1972 ، المتعلق بالانتخابات في المؤسســات الاشتراكيـــة .
- الامر رقم 72-58 ، المؤرخ في 10 نوفمبر 1972 ، المتضمن احداث اللجنة الوطنية للتسيير الاشتراكي للمؤسسات .
- المرسوم رقم 73-76 ، المؤرخ في 25 اكتوبر 1973 ، المتعلق بالوحـــدة الاقتصاديـة .
- مجموع المراسيم المؤرخة في 28 ديسمبر 1974 ، المتضمنة تحديـــد كيفيات تأسيس اللجان الدائمة و اختصاصاتها و ســـيرها في المؤسسات الاشتراكيـة .

ـ المرسوم رقم 75ـ149 ، المؤرخ في 21 نوفمبر 1975 ، المتعلق بمجالس مديريات المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي .

ـ المرسوم رقم 75ـ150 ، المؤرخ في 21 نوفمبر 1975، المتعلق بصلاحيات مجالس العمال في المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي .

ـ الامر رقم 66ـ133 ، المؤرخ في 2 جوان 1966 ، المتضمن القانون الاساسي للوظيفة العمومية و النصوص التنظيمية و التطبيقية له .

ـ القانون رقم 78ـ12 ، المؤرخ في 5 أوت 1978 ، المتضمن القانون الاساسي العام للعامل .

ـ الامر رقم 69ـ38 ، المتضمن قانون الولاية .

ـ الامر رقم 67ـ24 ، المؤرخ في 18 يناير 1967 المعدل بالقانون رقم 81ـ09 المؤرخ في 4 يوليو 1981 ، المتضمن القانون البلدي .

ـ القانون رقم 88ـ01 ، المؤرخ في 12 يناير 1988 ، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية .

ـ القانون رقم 88ـ02 ، المؤرخ في 12 يناير 1988 ، المتعلق بالتخطيط .

ـ القانون رقم 88ـ03 ، المؤرخ في 12 يناير 1988 ، المتعلق بصناديق المساهمة .

ـ القانون رقم 88ـ04 المؤرخ في 12 يناير 1988 ، الذي يعدل و يتمم الامر رقم 75ـ59 ، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 ، و المتضمن القانون التجاري ، و يحدد القواعد ، الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الاقتصادية .

ـ الامر رقم 74ـ90 ، الصادر بتاريخ 17 جانفي 1967 ، و المعدل بنصوص لاحقة منها المرسوم رقم 82ـ145 ، المؤرخ في 10 افريل 1982 الذي ينظم الصفقات التي يبرمها المتعامل العمومي .

ـ الدستور الجزائري الصادر سنة 1963 .

ـ الدستور الجزائري الصادر سنة 1976 .

ـ الدستور الجزائري الصادر سنة 1989 .

ـ بيان جبهة التحرير الوطني الصادر في أول نوفمبر 1954 .

ـ ميثاق الصومام لجبهة التحرير الوطني في أوت 1956 .

ـ ميثاق طرابلس لجبهة التحرير الوطني الصادر في جوان 1962 .

ـ ميثاق الجزائر الصادر سنة 1964 .

ـ المنشور الرئاسي المؤرخ في 21 نوفمبر 1971، الذي يتضمن التعليمات المتعلقة بتنظيم و سير الانتخابات .

ـ الميثاق الوطني لجبهة التحرير الصادر سنة 1976

ـ الميثاق الوطني لجبهة التحرير الوطني الصادر سنة 1986 .

ـ ميثاق التنظيم الاشتراكي للمؤسسات الصادر في 16 نوفمبر 1971 .

- وثائق حزب جبهة التحرير الوطني ، و قرارات اللجنة المركزية في مختلف دوراتها .
- المنشورات و التعليمات الصادرة عن رئيس الجمهورية الامين العام لحزب جبهة التحرير الوطني، أو رئيس الجمهورية سابقا .
- تقرير الامين العام للحزب الذى قدمه المؤتمر الخامس المنعقد بالجزائر ديسمبر 1983 .
- المنشور الصادر عن رئيس الجمهورية رقم 54 بتاريخ 02 فبراير 1987 .
- مشروع المخطط الخماسي 1980 ــ 1984 .
- مشروع المخطط الخماسي 1985 ــ 1989 .
- اللوائح و التعليمات و المنشورات الصادرة عن الوزارات الوصية منها على الخصوص رسالة السيد وزير المالية المؤرخة في 02/ 02/ 1984 ، تحت رقم 20 .
  و كذلك التعليمة المرفقة بها تحت رقم 10ــ1984 ، المتعلقة بتسوية الديون المسددة حتى 31/ 12/ 1983 من طرف الادارة و المجموعات المحلية و الهيئات العامة و المؤسسات الاشتراكية (باللغة الفرنسية) .
  الرسالة التوجيهية الصادرة عن وزير التخطيط و التهيئة العمرانية بالجزائر (سابقا) في 14 ماى 1980 ، المتعلقة بالمخطط الخماسي 1980ــ1984 .
- التقرير العام المتعلق باستقلالية المؤسسات .

ثانيا : المراجع المترجمة الى اللغة العربية

- س . آ . ق حسني : الادارة العربية ، الالف كتاب ، المطبعة النموذجية القاهرة ، أوت 1958 ، حسب المقدمة ، ترجمة الدكتور ابراهيم محمد العلوى ، مراجعة عبد العزيز عبد الحق ، دار الثقافة .
- مايكل كايزر و خانوز زيلسنكي : التخطيط الاقتصادى في اوربا الشرقية ، دار النهار للنشر ، بيروت 1971 (مترجم عن الانجليزية) .
- البرمستر : الاشتراكية و التسيير الذاتي (التجربة اليوغسلافية) دار الادب ترجمة نزيه الحكيم ، بيروت 1965 .
- مكتبة العمل الدولي : الادارة العمالية في يوغسلافية ، ترجمة جمال البنا دار الكتاب العربي للطباعة و النشر بمصر بالقاهرة ط : 1967 .
- ارنيس ليكرت : القيادة الحديثة في المؤسسات الجماهرية ، ترجمة عمر القباني ، المكتبة الصناعية ، دار الكرنك ، بمصر (طبع الاصل عام 1961) .

- مايكل كايزر و جانوز زيليسنكي : التخطيط الاقتصادي في أوربا الشرقية ، دار النهار للنشر ، بيروت ، 1971 .
- اردواي تيد : فن القيادة و التوجيه ، ترجمة الى العربية العميد . أ . ج . محمد عبد الفتاح ابراهيم دار النهضة العربية بمصر 1965 .
- هارول كونتز — و سيريل اودونل : مبادئ الادارة ، الجزء الاول ، ترجمة د . بشير العريض و محمود فتحي عمر ، مكتبة لبنان 1966 .
- هيلموت ديشر و ماركس تروبل : المركزية الديمقراطية في الادارة [illegible] العامة للمؤسسات سلسلة (راسيونل اند افكيتف) باللغة الالمانية دار نشر الاقتصاد . برلين 1975 .
- جان بيار بوفايلس : ملاحظات حول التوجيهات الاقتصادية والطاقوية في المخطط الخماسي 80—84، المجاهد الاسبوعي رقم 1204 ، بتاريخ 2سبتمبر 1983 .
- لوران بلان : الوظيفة العامة ، ترجمة أنطوان عبدو ، الشركة للنشر و التوزيع ، الجزائر 1973 .
- فرجيل روتروف : قياس العمل ، ترجمة عمر القباني ، المكتبة الصناعية بمصر ، (طبع الاصل بالانجليزية سنة 1979) .
- أحمد محيو : محاضرات في المؤسسة الادارية ، ديوان المطبوعات الجامعية 1977 .

ثالثـــا : المراجـــع باللغـــة الاجنبيـــة

JACQUE DALOUR : Les actes de la tutelle administrative BRUXELLE 1955 .

MASPETIOL ET LAROQUE: - La tutelle administrative , Paris 1931 .
- Les actes de la tutelle administrative en droit Belge, BRUXELLE 1930.

CHARLES DEBBASCH : Science administrative - PRECIS , DALLOZ troisieme édition, 1976 .

A.G DELION : Le statut des entreprises publiques, BERGER Lauvrault, Paris 1963 .

DENISE FLOUZAT : Economie contemporaine, P.U;F, 4° Edition 1977 .

GEORGES VLACHOS: Institutions administratives et économiques de l'Algérie, tome I et 2, SNED 1973 .

TAYEB BELLOULA :De l'organisation socialiste des entrises, lib de Paris Alger 1977 .

MOSTAFA BOUTEFENCHCHET: Le socialisme dans l'entreprise édition ENAP, Alger 1978 .

FRANCOIS BOURELLA: Introduction au droit administratif édite par la direction générale de la fonction publique, Ministre de l'intérieur Alger Déc 1970 .

AHMED MAHIOU: Etude de droit public Algérien, Office des publications universitaires 1984 .

TERKI NOURREDINE:" Les sociétés étrangères en Algérie" O.P.U, Alger 1976 .

A/LATIF BENACHENOU: Planification et dévellopement en Algérie 1962 - 1980 .
E.N Imprimerie commerciale, Alger 30 . 07 . 1980 .

A/BEN ACHENHOU : Formation du sous dévellopement en Algérie 1830 - 1962, Alger 1978 .

GEORGE VIDEL :La téchnique des matérielisations, la vue et le droit social n°I, I946 .

CHARLES DEBBASCH: Science administrative 3° Edition dalloz I976 .

MILOJKO DRULOVIC: L'Auto-gestion à l'épreuve le modèle Yougouslave librairie Fayard I973 .

PIERRE DUBOIS : Morte de l'état - Patron - Collection Relations sociales, les éditions Ouvrieres Paris, I974 .

ANDREW SHONFIELD: Le Capitalisme d'aujourd'hui, l'état et l'entreprise, édition GALIMARD Imprimerie FLOCH ,4° édition Paris,I967 .

DEGUIT LEON: Traité de droit constitutionnel, Paris 2° édition I923 , Tome II .

PIERRE AVRIL: Origine de la distinction des établissements d'utilité publics, Thèse à Grenoble I900 .

J. LONIS : La crise de la nation juridique des services publics en droit administratif Français, thèse , Paris I954 .

PIERRE DIMALTA: Essai sur la notion de pouvoir hierarchique (thèse de droit Alger I957), Paris librairie générale de droit et de juris prudence I96I .

AHMED MADIOU :La tutelle sur l'entreprise publique Exp: La SONELGAZ, Mémoire de D.E.S, université d'Alger Sep I977 .

MAHFOUD GHAZALI:La participation des travailleurs à la gestion socialiste des entreprises, Office des publications universitaires Alger I977 .

WALINE (M) : Traité de droit administrative Paris, Sirey 6° édition .

PRILOT (M) : Laurs de droit administrative, Licence 2° Paris, Cours de droit année I948 - I949 .

KARL ALBERT : Succesful minagement by objectives englewood chiffs N.J prentice Hallin I978 .

NOURREDINE TALEB : Les contrats inter-entreprises socialistes Mémoire de D.E.S,Faculté de droit d'Alger I974 .

MICHEL MIAILLE :Contribution à une réflexion théorique sur l'entreprise socialiste Algérienne Revue Algérienne n°3, I972 .

ALLAOUA MEDAGHRI: L'Etat et les entreprises publiques et le dévellopement économique(CMRA) n° 3 spécial nov I975 .

BOUCHOUATA KACEM et HAKIKI HABIB : La tutelle administrative sur l'entreprise socialiste . Revue de l'administration publique (CMRA) n°3 spécial Nov I975 .

KADAOUI IDIR:"Le régime juridique des travailleurs des entreprises publiques en Algérie" Revue de l'administration publique(CMRA) n°3 spécial Nov I975 .

PAUL MARIE GAUDEMENT:Le declin de l'autorité hierarchique Paris, Dalloz, I947 .

ISABELLE GRAVIERE: Nationalisées des résultas en hausse, Le matin n°:2390, du 08 Nov I984 .

JEAN RIVERO : Vers le fin du droit de la fonction publique dalloz, chronique XXXVII I947 .

MARCEL PRELOT : La notion du pouvoir administrative,I948 .

PIERRE ET MOLIQUE MAILLE: Le secteur public en France 2° Edition n° II3I .

FERNAND BOUDHIUM: Dictionnaire de l'économie contemporaine édition I973 .

- Rapport du groupe autonomie des entreprises Décembre I986.
- Rapport n°2 Relatif à l'autonomie des entreprises Mai I977.
- Autonomie des entreprise groupe formation, Journée d'étude sur la fonction d'administration des entreprises publiques économiques, Juin I988 .
- Présidence de la république , groupe autonomie des entreprises note méthologique n°:I, assounissement .

الفهرس

الباب الاول

الفهرس التفصيلي